

LE RÉGIONALISME

EN

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux
le 27 juin 1935, à 9 heures*

PAR

Octavian STEFANOVICI

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE RÉGIONALISME

EN

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux
le 27 juin 1935, à 9 heures*

PAR

Octavian STEFANOVICI

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1935

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Professeurs honoraires : MM. SAUVAIRE-JOURDAN, * Q I.;
LESCURE †. Q I.; de BOECK, *. Q I, NOAILLES* Q I;
BENZACAR, *, Q I, MARIA, Q I.

FERRON, *, Q I, *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.
FERRADOU, *, Q I, Assesseur du Doyen, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).

MARGAT, Q I, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *droit international privé* (Licence).

BONNECASE, Q I, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

PALMADE, * Q A. †, professeur de *Droit civil*.

VIZIOZ, Q I, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).

BONNARD, * Q I, †, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).

POPLAWSKI, * Q I, professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.

BOYÉ *, Q I, †, professeur de *Droit romain*.

MOUNIER, Q I, professeur de *Economie politique* et chargé d'un cours de *Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, *, †, professeur de *Droit international public*.

REGLADE, Q A., professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

GARRIGOU-LAGRANGE, professeur de *Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).

HUBRECHT, Q A, professeur de *Histoire du Droit* (doctorat) chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 2^e année).

LABORDE-LACOSTE, Q I, professeur à la Faculté de Droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.

LASSERRE, Agrégé, chargé d'un cours de *Economie politique*, (Licence 2^e année).

GUILLIEN, chargé de cours (*Droit public*).

M. ARTIGUELONG, Q A, *secrétaire*.
Mme COSTES, Q A., *secrétaire-adjointe*.
Mme SOUBIE., *bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. RÉGLADE, *Professeur* *Président*.

M. GARRIGOU-LAGRANGE, *Professeur* {
M. GUILLIEN, *Chargé de Cours* } *Suffragants*



AVANT-PROPOS

Comme l'ont montré le regretté doyen Duguit, de la Faculté de Droit de Bordeaux, et M. le professeur Georges Scelle¹, la règle de droit a pour base le fait de la solidarité sociale, c'est-à-dire le fait que les hommes de par leur constitution sont obligés pour la satisfaction de leurs besoins, de vivre en société. Ce fait les pousse naturellement à former des sociétés de plus en plus larges. Avant la nation moderne, qui est à l'heure actuelle la société la plus étendue dans laquelle la formation et l'application du droit sont contrôlées par une autorité publique, les hommes ont constitué des sociétés naturelles moins considérables : famille, tribu, clan, cité, fief, qui toutes sont actuellement absorbées par l'Etat moderne. Par voie de conséquence leur droit a été englobé dans celui de l'Etat. Aujourd'hui, il tend à se superposer aux Etats une société plus étendue : la communauté internationale à cause de la solidarité qui s'est établie entre les hommes appartenant à des nations différentes et, par suite, une règle de droit international se crée pour régir les rapports internationaux.

Mais dans la communauté internationale il n'y a pas encore d'autorités publiques pour contrôler la formation et l'application de la règle de droit. On en est encore au stade de création d'une règle de droit intersociale, caractérisée par le fait qu'on est en présence d'usages reconnus et d'accord de volonté entre les autorités responsables des différents

1. L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. I, p. 85 et suiv. et p. 116 et suiv.; G. Scelle, *Précis de Droit des gens*, t. I, p. 31 et suiv.

Etats, plutôt qu'en présence d'une règle de droit analogue au droit national des différents Etats, œuvre d'une autorité commune qui représente dans son ensemble l'unité de volonté et d'opinion de la nation. Le même phénomène s'est produit avant la création de la nation : des relations intersociales ont dû s'établir, par exemple entre les fiefs au moyen âge et des vestiges au point de vue économique en ont subsisté en France jusqu'à la fin de l'ancien régime avec les barrières douanières entre les différentes provinces. Il importe d'établir que l'extension progressive de la solidarité qui s'est produite pour la formation des sociétés nationales se produit de même pour celle des relations et des règles intersociales.

Ces règles intersociales dans la communauté des Etats précèdent nécessairement la formation de celles d'un Etat fédéral universel si jamais il doit être réalisé. Mais, comme l'a montré justement le P^r Scelle, il y a des degrés dans cette solidarité intersociale. Avant de s'étendre avec la même intensité aux Etats du monde entier, elle se produit plus dense entre peuples qui ont entre eux des affinités particulières historiques, géographiques, ethniques, économiques, etc.

La solidarité spéciale entre les Etats membres de l'Empire britannique dans le cadre de la communauté internationale en est un exemple. La solidarité entre les Etats d'une même région du monde ou d'un même continent en est un autre.

C'est cet autre exemple que nous voulons étudier sous le terme de Régionalisme en droit international public.

Cette étude nous montrera que la conséquence de la solidarité particulière entre Etats d'un continent ou d'une région du monde est l'établissement de règles de droit international spéciales et quelques fois même d'organismes internationaux propres.

Cette étude présente un intérêt pratique considérable.

En effet, après avoir observé et décrit les règles et les institutions des communautés internationales régionales, nous pourrons peut-être répondre aux questions suivantes :

Les fondateurs de la Société des Nations, en voulant remédier à l'anarchie de la communauté internationale après la tourmente de 1914-1918, ne se sont-ils pas trompés lorsqu'ils ont cherché d'abord à organiser la communauté internationale universelle dans laquelle la solidarité intersociale est faite de liens assez lâches ? N'auraient-ils pas mieux fait d'organiser les continents et les régions dans lesquelles la solidarité intersociale est plus étroite ?

Cette anarchie persistant par suite de l'échec partiel de leur tentative, le régionalisme n'est-il pas précisément la solution susceptible de remédier à cette anarchie ? Loin d'affaiblir la solidarité internationale universelle, n'est-il pas de nature à la fortifier, parce qu'il procède conformément à l'ordre logique et naturel des choses : en créant d'abord des règles et des organismes internationaux capables de réalisations pratiques immédiates, et par là en donnant confiance aux nations dans la possibilité pratique d'une organisation internationale ? Ce n'est pas à dire qu'il faille renoncer à la Société des Nations. Elle a déjà fourni une œuvre trop considérable pour qu'on songe à la dissoudre, mais il faut la réformer sur les points où elle s'est montrée impuissante :

1° En diversifiant ses règles conformément aux conditions de chaque région du monde, au lieu de chercher une application uniforme de ses principes.

2° En créant des organismes régionaux fonctionnant sous le contrôle de la Société des Nations (projet d'Union Européenne) ou bien, s'ils existent déjà ou s'ils se sont créés spontanément en marge de la Société des Nations (Union pan-américaine, Petite Entente, etc.), agissant en conformité de vue et en plein accord avec les organes de la Société des Nations.

En réponse à cette question nous défendrons cette idée qu'une organisation universelle ne peut donner de résultats pratiques suffisants, que si elle tient compte du régionalisme

et du continentalisme. Le chemin de la paix par le droit ne peut pas être suivi sans considérer la diversité dans l'unité, sans tenir compte des réalités géographiques, psychologiques et économiques des régions et des continents. Les circonstances et les faits sociaux de l'époque et du lieu, contribuent à créer des rapports de droit international particuliers car tout rapport politique et historique est à la base de la forme juridique. Ces rapports, on les exposera au fur et à mesure qu'ils se présenteront dans cet ouvrage, pour mieux éclairer les développements d'ordre juridique.

Le sujet que nous traitons est complexe et ample. Nous envisagerons seulement les aspects essentiels du problème sans entrer dans les détails si ce n'est à titre d'illustration pour souligner certains traits caractéristiques du problème du régionalisme et du continentalisme. En nous guidant d'après les divers phénomènes particulièrement suggestifs de solidarité régionale et continentale, d'après l'activité de la Société des Nations dans ce domaine et les textes officiels de ses diverses commissions, nous nous bornerons d'abord à un bref exposé introductif sur la régionalisme et le continentalisme en général¹.

Puis nous envisagerons successivement deux manifestations du régionalisme : le régionalisme créateur de règles particulières et le régionalisme créateur d'organismes internationaux.

Ces deux manifestations correspondent à des stades différents de solidarité entre les nations civilisées.

Lorsque la solidarité ne se manifeste encore que par quelques intérêts isolés de nature commune à plusieurs Etats d'une même région, la création des règles particulières peut suffire pour traduire l'état de la solidarité sur ces points.

1. Cet exposé introductif sera contenu dans le premier chapitre.

Les traits communs de la communauté internationale, régionale ne sont faits que de quelques éléments.

Lorsque, au contraire, la solidarité tend à se généraliser, à porter sur un grand nombre d'intérêts ou sur des intérêts d'une importance primordiale pour la vie de plusieurs Etats, lorsqu'elle tend à devenir un fait qui conditionne toute l'activité extérieure des Etats dans une région du Monde, de sorte que tout acte de l'un intéresse les autres, alors, il importe que l'action extérieure des Etats dans leurs rapports entre eux ou même avec les nations étrangères à la région soit contrôlée par un organisme permanent, afin que cet organisme harmonise et coordonne l'activité de chacun pour assurer le bien commun, l'ordre social de la communauté régionale.

Ainsi après avoir parlé du régionalisme et du continentalisme en général¹, nous passerons ensuite à l'examen du régionalisme comme créateur de règles particulières de droit international. Nous étudierons le problème du régionalisme par rapport aux principales questions que posent les règles adoptées par le Pacte de la Société des Nations et par les diverses commissions. Dans cet ordre d'idées nous examinerons l'article 21 du Pacte, la solution régionale du problème de la sécurité et du désarmement (articles 10 et 8) puis nous indiquerons également, très brièvement, les travaux qui ont été faits en vue d'une organisation régionale de la sanction (art. 16 du Pacte) et de l'arbitrage dans le cadre de la Société des Nations².

Après cet examen du régionalisme par rapport au Pacte de la Société des Nations nous poursuivrons l'étude sur le problème du régionalisme comme créateur des règles particulières, en examinant quelques doctrines et règles spéciales

1. Chapitre I^{er}.

2. Chapitre II, 1^{re} section, § 1, § 2 A et B, § 3 et 4.

au continent américain. C'est surtout sur les principaux aspects du droit international américain et spécialement sur les doctrines de Monroe, de Drago, de Tobar et la règle sud-américaine de *l'uti possidetis* que nous insisterons à titre d'illustration¹.

Une fois ces questions exposées, nous passerons à l'examen du régionalisme comme créateur d'organismes internationaux². C'est dans cette partie de l'ouvrage que nous étudierons : 1^o Les institutions continentales et régionales américaines comme l'Union Panaméricaine et la Cour de Justice de l'Amérique Centrale. 2^o Les institutions régionales européennes récentes : la Petite Entente et son organisme à la fois délibérant et exécutif et aussi l'Entente Balkanique avec son Conseil et enfin l'Entente Balte³.

La partie finale⁴ répondra à la question qui a notre *vis* constitue l'intérêt pratique essentiel de notre sujet, celle de savoir si le régionalisme est de nature à affaiblir ou à fortifier la solidarité dans la communauté internationale générale.

La complexité du problème nous contraindra à procéder à une recherche quelque peu générale sur certaines matières qu'englobe notre sujet. Ceci nous sera peut-être reproché. Cependant nous avons voulu avant tout donner un instrument d'orientation et de vue d'ensemble sur le problème régionaliste en droit international public et c'est seulement sous cet aspect que nous l'étudierons car ce problème n'a pas encore été traité d'une façon générale dans un ouvrage qui lui soit entièrement consacré.

Le but de nos efforts sera atteint si notre travail peut servir comme point d'orientation et de départ à tous ceux qui s'intéressent au problème du régionalisme en droit international public et qui par la suite le développeront davantage.

1. Chapitre II, section II.

2. Chapitre III, section I, §§ 1 et 2.

3. Chapitre III, section II, §§ 1, 2 et 3.

4. Chapitre IV.

CHAPITRE PREMIER

DU REGIONALISME INTERNATIONAL ET DU CONTINENTALISME EN GENERAL.

Sous le terme de Régionalisme en Droit international public on peut entendre deux variétés du régionalisme en général :

1° Le régionalisme au sens strict ou proprement dit, c'est-à-dire la société régionale formée au sein d'un continent mais groupant une partie seulement des Etats de ce continent.

2° Le continentalisme qui est le régionalisme étendu à tout un continent.

Dans une première section de ce chapitre nous nous proposons de définir les problèmes que posent les rapports du régionalisme en général avec le droit international universel et de préciser les causes du régionalisme en général.

Dans une deuxième section nous envisagerons les conditions historiques et géographiques particulières qui ont amené ou tendent à amener la formation d'un droit international propre à chaque continent du Monde.

Section I. — Le régionalisme international.

§ 1. *Le principe de l'universalisme du Droit international public*

Le principe de l'universalisme du droit international public est scientifiquement exact. Personne ne saurait méconnaître

l'existence d'un ensemble de règles universelles, celles-ci s'appliquant à tous les peuples et à tous les Etats.

L'humanité civilisée tend à réaliser l'universalité du droit international et de l'organisation internationale. La coexistence des intérêts et des nécessités de la vie actuelle politique et économique des peuples crée des collisions et des conflits internationaux qui peuvent dépasser leur région, même leur continent. Un conflit de condition restreinte en apparence peut devenir continental ou même mondial. Le droit international et les organisations internationales ont à remédier à tous les dangers de conflits et de guerres. C'est pour prévenir ce danger continuels qu'on a eu en vue une organisation nécessairement universelle pour assurer la « paix universelle ». La règle de droit international uniforme et égale pour tous doit régir les relations entre les Etats du monde entier. Les Etats sont égaux devant la loi internationale universelle, comme les individus dans la vie nationale. Le droit international universel doit assurer la pacification des peuples.

Dans son discours retentissant sur l'universalité du droit international, prononcé le 24 août 1928 à la séance d'ouverture de la session de Lausanne de l'Institut de Droit international, l'éminent jurisconsulte américain, M. James Brown Scott, s'exprimait ainsi¹ :

« Dans le droit international, comme dans la mathématique universelle, le tout est plus grand que n'importe quelle partie qui le compose. Il y a une primauté du droit international; le droit de la communauté internationale doit être et est en effet, un droit universel autant que la communauté et qui exclut par la force des choses et par définition le droit de n'importe quel groupement des Etats de la communauté.

La conception du droit international est par définition même universelle.

1. V. *Le Progrès du Droit des gens* par J. B. Scott, traduction de M. Lapradelle, p. 123.

» Les sources, droit naturel, *jus gentium*, droit romain, us et coutumes sont toutes d'origine universelle. Les situations que le droit des gens doit régler sont internationales et les problèmes qui se présenteront à l'internationaliste surgiront de la vie internationale. Les besoins de la communauté internationale sont universels : le droit l'est aussi nécessairement et toutes les nations malgré la géographie, malgré leurs prétentions matérielles et spirituelles s'inclinent *ex necessitate* devant le droit des gens universel.

« » C'est la vérité fatale de l'histoire.

» Le droit des gens existe encore et existera dans la forme appropriée à la communauté internationale car sans droit international les nations ne peuvent exister *Quid est civitas nisi juris societas? Quid est communitas gentium nisi societas universalis?* »

L'article 38, § III, du statut de la Cour permanente de justice internationale indique comme source du droit à appliquer par elle, « les principes généraux de Droit reconnus par les nations civilisées ». Ces principes sont les manifestations de certaines règles à portée universelle, des règles générales qui régissent tous les Etats de la communauté internationale. C'est sur l'idée de l'universalité que s'est fondée la réglementation juridique internationale.

« La conception des relations ordonnées entre plusieurs Etats sur la base de droit, dit M. A. Cavaglieri, ne peut pas être séparée de l'acceptation de la part des Etats eux-mêmes de certains principes juridiques fondamentaux qui sont la conséquence nécessaire de ces relations et se sont formés historiquement comme la règle essentielle de leur vie commune. La notion de la société juridique internationale est devenue une réalité lorsque les rapports entre Etats ont perdu leur nature purement contractuelle pour se fondre dans une unité supérieure, dans une communauté de droit, s'exprimant dans l'acceptation universelle de certaines règles liant entre eux les Etats existants ainsi que leurs rapports

avec tout Etat nouveau, dont la qualité de membre de la société juridique internationale serait établie¹. »

Pour réglementer les rapports essentiels entre les Etats certaines matières de droit international public comme celles concernant le droit diplomatique, la conclusion et l'extinction des traités, la responsabilité internationale des Etats, etc. sont uniformes à peu près dans la pratique générale de la société internationale. « Il s'agit d'un véritable système de règles d'application universelle². »

Les douze conventions concernant le droit de la guerre signées à La Haye, représentent elles aussi la conscience de la solidarité dans l'organisation universelle des Etats. Elles ont esquissé un effort pour la systématisation des règles élémentaires universelles. Presque tous les Etats civilisés ont accepté ces conventions.

La doctrine reconnaît l'existence des règles à caractère universel de droit international. Jellinek soutient que les principes acceptés déjà par la convention juridique universelle des membres de la société internationale, lient tous les membres futurs de cette société et que ceux-ci, une fois reconnus ne peuvent pas s'y soustraire³.

Après la guerre mondiale, dans la crainte d'un danger nouveau de conflits internationaux à caractère mondial, on se rattacha à l'idée de l'universalité du droit international, plus que jamais, en lui donnant comme cadre d'organisation une Société des Nations à vocation universelle. La presque totalité des Etats civilisés se reconnaissent mutuellement sur un pied d'égalité et conformément à des règles universelles, uniformes et égales pour tous, des droits et des devoirs contenus dans le Pacte de la Société des Nations. Le Pacte

1. V. Arrigo Cavaglieri, « Règles générales du droit de la paix », *Rec. des Cours de La Haye*, 1929, I, 26, p. 326.

2. Cavaglieri, *op. cit.*, p. 327.

3. Cf. Cavaglieri, *op. cit.*, p. 325.

oblige « les membres à observer rigoureusement les principes de droit international », il était fondé sur le principe de l'universalité. La S. D. N. telle qu'elle était envisagée en 1919 devait constituer une association d'Etats qui devait comprendre tous les pays de l'univers. C'était une personnalité juridique fondée sur un droit unitaire et universel. Elle devait être gouvernée selon les règles d'un nouvel ordre public universellement accepté.

« Que la S. D. N. tende, nous dit M. J. Ray dans son commentaire du Pacte¹, par la pensée de ses fondateurs, par sa nature intime, et par son nom même à l'universalité c'est un fait qui n'est pas niable ; les hommes d'Etat les plus éminents qui aient participé à ses travaux n'ont pas manqué de souligner ce caractère. »

Les clauses du Pacte lient en effet dans certains cas tous les Etats même ceux qui n'appartiennent pas à la Société des Nations.

On sait que l'article 11 du Pacte statue « que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière, et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

L'article 17 du Pacte déclare aussi, qu'en cas de différend entre deux Etats, dont « un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie » la Société peut employer toute mesure même la contrainte s'ils repoussent l'invitation à régler leur différend conformément aux dispositions du Pacte.

Nous verrons par la suite, en parlant du Pacte de la S. D. N. par rapport au régionalisme, comment cette réglementation et organisation sur le principe de l'universalité ne correspondait pas aux réalités et que ce système se heurtait à des dif-

1. V. p. 113.

ficultés de la vie pratique. L'universalité de toutes les règles de droit international et un organisme unique et universel pour assurer à lui seul la paix du monde étaient plutôt, un idéal à atteindre qu'une réalité. Aux diversités des besoins de la vie internationale des peuples, le Pacte répondait avec une uniformité qui devançait l'époque. « L'erreur, dit M. Scelle qui consiste à faire de la S. D. N. une juxtaposition pure et simple de tous les Etats, petits et grands, jeunes et vieux, sans tenir compte du milieu politique, économique spécialisé dans lequel ils évoluent, aboutit forcément à créer une société sans fondement réel, qui laisse échapper les plus essentielles réalités de la vie internationale¹. »

Dans son ensemble, à notre époque le droit international a eu des tendances indéniables vers l'universalité mais celle-ci est encore loin d'être réalisée quoique cette idée paraisse très juste du point de vue philosophique et humanitaire.

L'universalité du droit international, dit M. Anzilotti, comme principe de raison, est tout autre chose que l'existence de normes positives d'application universelle qui pourraient même faire défaut, sans que l'idée de l'universalité perde rien de son importance : ainsi le philosophe peut certainement envisager dans ses spéculations l'universalité d'une Société des Nations du genre de celle qui a été instituée par le Pacte de Versailles; mais le juriste doit prendre la S. D. N. telle qu'elle existe².

§ 2. *Le régionalisme international au sein du droit international général.*

L'universalité de toutes les règles juridiques trouve une opposition de fait dans trois facteurs essentiels de la vie

1. V. G. Scelle, « Pour la S. D. N. » 1^{er} mars 1925, « Une question vitale : ententes régionales ».

2. V. Anzilotti, *Cours de droit international* (Trad. part. M. G. Gidel, Paris, 1929), chap. IV, p. 87.

internationale : le facteur géographique, le facteur psychologique et le facteur économique. Ces derniers sont principalement les deux causes de l'existence des règles de droit régionales hiérarchisées dans le cadre du droit international universel.

« Le droit, n'étant rien autre que la traduction des règles sociales de la solidarité, est comme cette solidarité elle-même, un et multiple tout ensemble. Il existe un droit international universel mais il existe également à l'intérieur des familles d'Etats ou de peuples des règles juridiques plus étroites, spéciales, traduisant des phénomènes de solidarité particuliers en règles de droit conventionnelles ou coutumières¹.

Dans la sphère des règles universelles qui lient tous les Etats du monde il y a des règles à caractère plus restreint communes aux Etats d'une certaine région ou d'un continent.

Elles peuvent être dues, comme les règles universelles, soit à la coutume, soit à la convention. Leur application se fait en conformité avec les principes du droit qui est universel tout en tenant compte des problèmes propres aux continents et surtout à certaines régions.

Les limites qui séparent l'application du droit international universel du droit continental ou régional sont difficiles à définir ; on peut seulement indiquer quelques cadres d'application régionale que nous examinerons plus loin à titre d'illustration.

« Déterminer quelles sont ces normes (générales à tous les Etats), dit M. Anzilotti, est un des devoirs les plus essentiels et les plus difficiles de la science du droit international, chercher à les déterminer approximativement avec des phrases générales serait plus qu'inutile, ce serait dangereux². »

1. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 224.

2. V. Anzilotti, *op. cit.*, p. 90.

Le « processus régional¹ » d'application et d'interprétation de la règle de droit contribue à donner au système de caractère universel plus de force agissante. La règle de droit international n'a pas la même valeur dans son application. Sa valeur peut changer d'une région à une autre par le changement des circonstances spéciales psychologiques, géographiques ou économiques. Le progrès du droit international a été réalisé en grande partie par les contributions des diverses régions, et leur conception plus proches de la solution idéale².

La création du droit régional et des institutions régionales internationales dépend, comme nous l'avons déjà signalé, du substratum auquel il se rattache.

C'est en premier lieu du fondement psychologique des peuples d'une région que dérive leur caractère régional.

1. Ce facteur psychologique est le résultat d'un passé de traditions historiques communes et souvent du caractère ethnique de la communauté régionale.

Un principe général de droit international sera de très bonne foi interprété et appliqué différemment suivant qu'il sera envisagé par une nation ancienne ou jeune, chez un peuple de tradition monarchique ou au contraire fidèle à une idéal démocratique, dans tel pays dont la liberté et l'unité ont été achetées aux prix de luttes violentes ou dans tel autre dont le territoire n'a jamais été envahi³.

Le facteur ethnique contribue aussi à la différenciation du point de vue de la psychologie des peuples de régions et continents différents.

1. Nous empruntons cette expression à M. E. D. Dickinson : *Le Droit international anglo-américain*, Cours de l'Académie de La Haye 1932, 40, p. 309.

2. Selon M. Elliot il semble que beaucoup des progrès réalisés par la civilisation européenne sont dus à l'Amérique, par exemple : 1° le recul des idées belliqueuses et le règlement des litiges par l'arbitrage; 2° la tolérance en matière religieuse, etc...

Cité chez A. Alvarez, *Droit international américain*, p. 11.

3. Cf. E. D. Dickinson, *Le Droit international anglo-américain*, p. 311.

2. Le second facteur important dans l'évolution des peuples c'est celui du déterminisme des conditions d'existence et des différenciations géographiques dans chaque région. Les conditions géographiques d'une région ont une forte influence sur son développement et son avenir. « Dans l'analyse de la formation des sociétés politiques la notion géographique de leur position prend une part prépondérante : car la position ne donne pas seulement le signalement individuel des Etats tiré de leur place dans une région déterminée du globe, elle les définit par rapport à leurs voisins. Les sociétés humaines dépendent, les unes et les autres, de la répartition des terres et des mers, de la distribution et de la faune des continents, de la nature des couloirs de la circulation marine ou fluviale et pour tout dire de la position¹. « La position, a dit Ratzel, est une relation constante par rapport à la terre.² » Chaque pays a dans sa position des affinités spéciales avec certains groupements d'Etats et l'affinité politique décroît avec la distance.

Les Etats d'une région continentale et ceux d'une région maritime auront eux aussi des attitudes différentes par rapport à certains problèmes qui se présentent d'une façon spéciale pour leur région.

3. Du point de vue économique, l'inégalité de la répartition géographique exercera son influence sur le point de vue de certaines régions en ce qui concerne l'interprétation de certains principes de droit international aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Les divisions régionales sont souvent faites par la production et par l'échange, et les communications rapides, loin d'abolir la nécessité des divisions les rendent de plus en plus utiles et plus nécessaires. Il y a des

1. Cf. Jean Brunhes et Camille Vallaux, *La géographie de l'histoire*, Paris, Alcan, 1921.

2. Voir Dr Friedrich Ratzel, *Politische Geographie*, Leipzig, 1897, p. 235.

régions spécialisées qui ont une politique économique du riz, du poisson, du coton, de la laine, du blé. Ces ressources naturelles déterminent la situation économique de certaines régions, créent des besoins et des réactions des groupements intéressés.

La crise agricole par exemple, a créé dans le bassin danubien et dans certains pays de l'Europe orientale des situations économiques difficiles, qui ont décidé les Etats respectifs à prendre des mesures économiques en demandant à tous les Etats importateurs de céréales de l'Europe un régime préférentiel pour les produits agricoles.

En matière de communication et de transit, à la première conférence de Barcelone de 1921, on adopte des mesures de réglementation régionale. Le règlement d'organisation des communications et du transit dispose dans son article 5 que « dans l'intérêt de la représentation à la commission (consultative et technique de la conférence) de certaines situations ou unités géographiques particulières ainsi qu'en vue d'une meilleure utilisation possible des compétences des diverses parties du monde, certains représentants à la conférence pourront déclarer préalablement au choix et avec l'approbation de la conférence, que les membres de la société qu'ils représentent proposent au choix de la conférence, l'un d'entre eux à l'exclusion des autres. Dans ce cas, tout suffrage qui se porterait sur l'un quelconque des membres de la Société associés à une telle déclaration seront reportés sur le membre ainsi proposé ».

Cette mesure de l'article 5 consacre la solidarité des groupes régionaux dans le domaine du transport. Des conférences régionales concernant ces matières pourront être convoquées car l'article 15 du même règlement prévoit qu'à ces conférences partielles « ne devront être convoqués que les représentants d'un certain nombre de membres de la Société en vue de l'examen des questions n'intéressant exclusivement que

ces membres ». Ces dispositions qui touchent de près la vie économique, reconnaissent le besoin qu'on a éprouvé de faire des réglementations dans les conventions, non pas générales et uniformes mais régionales et diverses dans leur détail comme celles concernant la question importante des transports. « Comment pouvait-on, dit M. R. Brunet, adopter des règles qui fussent bonnes à la fois pour les chemins de fer d'Amérique du Sud, du Japon et de l'Europe centrale? En admettant qu'une réglementation uniforme soit possible, elle serait sans intérêt. Les freins des chemins de fer doivent être d'un type uniforme sur notre continent, mais l'Amérique peut se désintéresser d'un pareil problème : nos trains ne risquent pas de traverser l'Océan¹. »

Nous voyons que les groupements régionaux ne sont pas seulement en collaboration en ce qui concerne des questions d'organismes techniques de transports et de transit. Dans certaines régions les peuples tendent vers une communauté économique organisée. On crée des conseils économiques régionaux qui préparent des plans communs de collaboration étroite dans tous les domaines économiques. Des conventions régionales pour l'aménagement des échanges, la collaboration des institutions économiques des pays qui font partie de la région, la simplification des formalités douanières et l'unification des tarifs douaniers, la collaboration des banques d'émission, etc., tous ces problèmes économiques sont si diversifiés qu'une délimitation régionale au groupe des pays spécialement intéressés s'impose de plus en plus.

Il est indéniable que ces trois facteurs principaux, psychologique, géographique et économique, que nous venons d'indiquer, sont susceptibles de manifester leur action sur le droit international et son organisation dans un groupement

1. V. René Brunet, *La France et la S. D. N.*, p. 181.

régional. Les deux phénomènes dynamiques, celui des rapports et intérêts économiques et celui du facteur psychologico-ethnique, flottent et s'inscrivent dans le cadre des faits géographiques permanents qui représentent le phénomène statique de la région internationale.

Il est difficile de déterminer les limites de cette superposition du facteur économique, psychologique et géographique de la région. Mais il paraît certain que la simple application des principes universels du droit international ne peut pas apporter toujours à la région respective une solution satisfaisante. « La tâche de la loi internationale consiste, avant tout, à trouver une solution aux questions concrètes de la vie internationale, dit avec justesse M. Schindler, questions qui ne peuvent pas être traitées sans prendre largement en considération les circonstances de chaque cas particulier. Nous rappelons les tâches confiées à la Société des Nations par les articles 10 à 16 du Pacte, ou le problème du désarmement qu'elle a été chargée de résoudre. Au sein d'une organisation internationale de l'espèce de la Société des Nations la particularité de l'objet l'emporte par la force des choses sur l'universalité des mêmes éléments¹. »

L'idée de la décentralisation administrative de plus en plus large et la tendance à atténuer l'uniformité et la rigidité de la législation intérieure de certains Etats trop centralisés ont eu des applications remarquables qui soulignent l'importance pratique du régionalisme.

Tout en gardant l'unité de l'organisation nationale elle-même et son mécanisme dans son ensemble, on s'est efforcé par exemple en France, de remédier à certains maux causés par une centralisation excessive du pouvoir exécutif et des

1. Dietrich Schindler, « Contributions à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit international », *Rec. des Cours de La Haye*, 1933, 46, p. 291.

services d'Etat par des mesures de décentralisation. Le fort mouvement régionaliste de France allait même jusqu'à demander des réformes qui tendaient « à la décentralisation administrative et à la représentation des intérêts économiques par la suppression des départements, la constitution des régions et l'élection d'assemblées régionales »¹. La thèse de la division régionale de la France était ardemment soutenue et défendue par certains doctrinaires². Elle contenait des suggestions intéressantes car on tendait précisément à l'aménagement de la vie publique régionale conformément à ses préférences particulières et à ses besoins spéciaux.

On combattait l'uniformité dans l'unité pour atteindre la diversité dans l'unité. « Toute école de décentralisation régionale, écrivait M. Paul-Boncour, part en somme de cette notion essentielle, à savoir : que les groupements territoriaux secondaires, ont entre eux des diversités telles, qu'ils supportent mal le cadre uniforme imposé par les lois et les décisions de l'Etat central dont la lourde contrainte brise leur initiative, dont la congestion tarit les sources de vie qu'ils portent en eux³. »

Si ces projets régionalistes étaient souvent incertains⁴, difficiles à réaliser sous leur forme proposée, il paraît qu'ils ont eu leur part dans l'organisation décentralisatrice de la France. Les raisons qu'on apporte surtout aujourd'hui pour l'organisation régionale interne sont essentiellement au nombre de deux : des raisons administratives et financières⁵.

1. V. H. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 207 note.

2. Les principaux projets d'organisation régionaliste de la France sont ceux de Foncin, Jean Hannes, Bonnet, Charles Reibel, Charles Brun, P. Vidal de la Blache.

3. V. Paul-Boncour, *Le Fédéralisme économique*, Paris, 1901.

4. M. Berthélemy remarque à propos des réformateurs régionalistes qu'« avant de savoir ce qu'on fera on explique comment on pourra le faire ». V. *op. cit.*, p. 205.

5. V. Roger Bonnard, *Précis de Droit administratif*, Paris, Sirey, 1935, p. 266.

Si l'idée régionaliste peut avoir des raisons d'être dans la société étatique, combien cette idée est encore plus évidente en ce qui concerne les différents territoires groupés dans la Société des Nations. « Une convention internationale, dit à ce sujet M. R. Brunet, si elle est un peu détaillée, ne pourra jamais s'appliquer à la fois à des pays aussi différents par exemple que la Chine et la France, ou la Nouvelle-Zélande et l'Espagne. Il faut nécessairement qu'une adaptation des règles générales aux conditions régionales soit opérée et tel est le service qu'on attend des ententes régionales. Des telles ententes d'ailleurs doivent nécessairement se constituer par la force des choses¹. »

L'entente régionale suppose une tendance et un intérêt d'union viable basé sur un ensemble des causes communes et des besoins communs. La collaboration des Etats d'un groupement régional peut se faire sans qu'ils soient en rien privés de leur indépendance. Dans la société régionale il ne peut y avoir des rapports de subordination. Les Etats sont sur un pied de parfaite égalité. Ce sont seulement les intérêts de la société régionale, la collaboration et l'interdépendance qui s'imposent nécessairement à tous ses membres. On peut rapprocher ici la pensée de Max Huber qui dit que « l'internationalité est toujours le complément de la nationalité dans le sens de l'étatisme. Dans la mesure dans laquelle l'Etat ne peut ou ne veut pas satisfaire aux besoins actuels de la société, des formes internationales se font jour et interviennent en les remplaçant² ».

Le groupe régional influe de plus en plus sur le développement des droits et institutions entre les Etats civilisés. Et nous avons des exemples encourageants ou d'organismes internationaux régionaux, sous la forme d'un conseil des repré-

1. V. René Brunet, *La S. D. N. et la France*, p. 171-172.

2. V. Max Huber, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928, p. 3.

sentants des gouvernements du groupement, ou des conseils de plénipotentiaires, constituent des organes délibérants et exécutifs. « Il sera plus facile (dans un groupe régional) de faire accepter l'idée de la soumission obligatoire à l'arbitrage de toutes les questions, sans exception, que dans la communauté générale des Etats; et quand cette méthode de solution des conflits sera un élément définitif de la vie organique de tels groupements il deviendra bien plus facile de les accepter universellement¹. »

La société régionale représente une unité territoriale caractérisée par des intérêts internationaux communs qui contribuent à l'organisation d'un stade quelquefois plus élevé et plus concret du droit international entre les parties constituant cette unité.

Le régionalisme correspond à une étape dans l'évolution du droit international, c'est un stade spécial de ce droit dans les différentes régions du monde. Le rapport entre la société régionale et la société des Etats n'est pas un rapport de ségrégation ou de sectionnement, mais un rapport d'intégration et de coordination du cadre régional dans les formes générales de l'activité internationale et avec les principes fondamentaux du droit international.

« Au point de vue théorique, dit M. A. Alvarez, on ne peut pas refuser aux Etats d'un continent ou d'une région, c'est-à-dire aux groupements humains, distribués géographiquement, quand ils ont conscience qu'ils forment une unité, et qu'ils ont une psychologie commune, des intérêts propres, des besoins et des points de vue particuliers, de faire valoir leur volonté en conformité à ces conditions quand elle n'est

1. V. N. Liszt, *The Reconstruction of International Law*. *University of Pennsylvania Law Review*, juin 1916; cité chez Alvarez, *Le Droit international de l'Avenir*, Washington, 1916.

pas contraire aux principes fondamentaux du droit des gens, qui par nature doit être universel¹. »

Les sociétés régionales constituent des secteurs différents et concentriques des communautés partielles de la grande sphère unitaire et universelle. Il y a une subordination hiérarchique du partiel dans le total.

Si nous rapprochons, enfin, à titre d'illustration, les anciennes idées des théoriciens du droit international, de certains doctrinaires célèbres du xvii^e siècle avec ceux du xx^e, nous voyons l'idée du régionalisme se confirmer du point de vue théorique d'une façon semblable. Car, disait l'un d'eux dans la première moitié du xvii^e siècle : « *Saepa in una parte orbis terrarum est jus gentium quod alibi non est* » et « *Jus gentium id est quod omnium and mullorum voluntate vim obligandi accepit*². »

Et un autre qui exprimait la même idée en écrivant : « *locus est juri gentium voluntario tacito populorum consensu recepto neque vero necesse est ut sit omnium gentium vel omnium temporum, car in multis arbiter aliud Judiis aliud europaeis placere*³. »

Et voici l'idée du régionalisme telle qu'elle est envisagée du point de vue théorique par certains célèbres doctrinaires d'aujourd'hui : « Deux ou plusieurs Etats sont parfaitement libres dans les cadres du droit international général de fixer leur conduite réciproque par des normes particulières de droit. C'est sous cet angle de vue qu'il faut regarder le droit international américain. Il constitue le cercle de normes de droit international, qui régit exclusivement les relations réciproques des Etats américains⁴. »

1. Al. Alvarez, « La psychologie des peuples de l'Amérique notamment de l'Amérique latine », *Séances et Tr. de l'Académie des Sciences morales et politiques*, mai-juin 1933, p. 338 et s.

2. Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis, libri tres*, 1625 (cap. I, XIV, § 1 et § 14); Strupp, p. 6.

3. V. Leibnitz, *Codex juris gentium (praefatio)*. V. aussi Strupp, *op. cit.*, p. 6.

4. V. Verdross, *Wörterbuch des Völkerrechts*, III, p. 182.

Et si nous suivons un autre doctrinaire objectiviste et réaliste nous voyons que « les normes centrales universelles sont valables sans aucune exception dans tous les continents et dans toutes les régions. Les normes régionales sont particulières à des régions restreintes et sans valeur universelle. Elles constituent les deux extrêmes.

Le principe théorique c'est que les normes centrales de droit des gens suppriment la norme régionale.

Pour les traités internationaux on peut constituer des petites communautés à l'intérieur de la communauté de droit international, formations qui se placent entre une communauté de droit international universel et l'organisation juridique de chaque Etat »¹.

L'idée du droit régional et de l'organisation régionale dans les cadres universels de la Société des Nations a été très peu prise en considération lors de la rédaction du Pacte. De crainte que le groupement des Etats par régions et par continents ne fasse sauter les cadres unitaires et universels de la Société des Nations et qu'ils ne se tournent les uns contre les autres, le pacte « se borna à faire allusion seulement à certaines « ententes régionales » et à employer une expression négative pour marquer qu' « elle n'est pas incompatible avec le Pacte »².

Les essais d'amendement au pacte pour développer et organiser les groupements intérieurs de la Société des Nations n'ont pas eu de résultats. Mais le problème du régionalisme se posa empiriquement et d'une façon impérative. L'article 21 du Pacte, sur lequel nous reviendrons, a reçu une forme extrêmement ambiguë, laquelle ne représente qu'une ébauche vague d'un régionalisme dans le sein de la Société des Nations. C'est l'expérience des années qui ont suivi la création de la

1. V. Kelsen, *Revista de drept public*, Bucarest, 1926.

2. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 182.

Société des Nations qui a grandement contribué à concilier l'universalité à outrance et l'uniformité du Pacte avec de nouvelles formes du régionalisme international qui devait apparaître fatalement. Les groupements régionaux au sein de la Société des Nations se sont formés spontanément et par la nécessité des choses. Par exemple les Etats baltiques dès leur admission à la Société des Nations, avaient pris l'habitude de se concerter avant et pendant chaque Assemblée sur leur attitude commune dans les grandes questions inscrites à l'ordre du jour de chaque session. On peut dire de même du groupement régional de la Petite Entente et de la récente Entente balkanique et du groupement des Etats scandinaves. Un bureau des « Etats de l'Amérique latine » fut officiellement constitué le 1^{er} janvier 1923. On a eu en vue de faciliter et de consolider les relations entre le Secrétariat de la Société des Nations et les pays latino-américains. Les principes qui ont présidé à l'organisation sont les suivants : Le siège du bureau est à Genève. Deux pays sud-américains seront successivement chargés de l'organisation pour deux ans ; à la fin de ce délai deux autres pays, et ainsi de suite, de façon à permettre à tous les pays de l'Amérique latine d'être successivement représentés au Bureau¹.

Tous ces groupements attestaient par leur formation spontanée qu'il y avait des arguments profonds pour une organisation et une coordination par région des divers membres de la Société des Nations.

Section II. Le continentalisme.

Si les intérêts et la solidarité commune régionale se présentent comme étant étendus sur tout un continent, on peut parler d'un régionalisme continental ou du continentalisme,

1. V. *Actes de la S. D. N. S.* plénière, p. 189, 1924.

On peut parler du continentalisme si la totalité ou la quasi-totalité des Etats d'un continent se sont liés expressément ou tacitement par une entente de solidarité et de collaboration continentale pour résoudre les problèmes caractéristiques qui s'y présentent. La notion du « continent » ne présente pas toujours assez de précision du point de vue géographique, mais il paraît inutile d'essayer, ici du moins, de fixer à quel continent appartiennent les îles ou les archipels plus ou moins éloignés de la masse continentale.

Ce qui nous intéresse c'est que les conditions même de ces continents font surgir des problèmes qui leur sont caractéristiques et qui ne peuvent pas être retrouvés sur un autre continent.

L'adaptation des principes universels pour les besoins et les problèmes de chaque continent « ainsi que la diversité des pratiques constituent le Droit international de chaque continent ».

« Tous les Etats du Nouveau Monde s'émancipaient politiquement et proclamèrent les principes pour maintenir cette indépendance et être l'égale de l'Europe. Par là même toutes les règles qui les régissent sont le résultat de la volonté expresse ou tacite des Etats qui le constituent. Il n'en est plus de même en Asie et en Afrique¹. » L'évolution particulière de chaque continent a créé nécessairement des règles particulières pour la communauté intercontinentale respective. Les vingt républiques du Nouveau Continent ont coopéré en signant des conventions ou en créant des institutions continentales et en soutenant des doctrines propres. Leurs besoins nouveaux ont créé des situations nouvelles et le droit international du continent américain se trouve souvent dans certains matières plus avancé que tous les autres continents. Les Etats indépendants se sont créé une armure

1. V. Al. Alvarez, *Droit international américain*, p. 262-263.

doctrinale et juridique très puissante qui devançait beaucoup de règles admises en Europe. L'union panaméricaine n'est que le résultat de cette longue et fructueuse collaboration commencée depuis le Congrès de Panama de 1826. Le continentalisme panaméricain a sans doute eu une influence décisive sur le développement du droit international universel. Nous trouvons dans le sein du continentalisme américain des groupements régionaux intracontinentaux comme celui des Etats de l'Amérique latine, ou le groupement régional centre-américain.

« Le panaméricanisme, dit M. Al. Alvarez, de même que le latin-américanisme, par leur origine et par leur but, non seulement ne s'opposent pas entre eux ils ne s'opposent pas non plus au rapprochement toujours plus intime des Etats de l'Amérique avec l'Europe^{1, 2}. »

Nous aurons encore à développer dans les pages ultérieures avec certains détails les problèmes du droit continental américain et des institutions continentales ou régionales américaines.

Mais en dehors du continentalisme panaméricain qui est très avancé et prononcé, on peut parler aujourd'hui d'une ébauche assez vague mais pourtant intéressante d'un continentalisme asiatique. Cette tendance s'est manifestée ou bien dans des conférences panasiatiques ou bien dans certaines rumeurs annonçant la proclamation d'une doctrine du Monroe asiatique ou bien enfin par les attitudes spontanées solidaires et énergiques des représentants des Etats asiatiques dans le sein même de la Société des Nations à propos des discussions qui mettaient en jeu les intérêts de l'Asie.

1. V. Al. Alvarez, *op. cit.*, p. 247.

2. L'Espagne a essayé de créer des rapprochements, surtout dans des buts économiques et scientifiques entre le Portugal et les pays de l'Amérique latine. L'ibéro-américanisme peut être considéré comme un des plus remarquables rapprochements intercontinentaux, de même que l'anglo-saxonisme.

Quoique ces manifestations panasiatiques soient encore dans une phase embryonnaire, leur signification ne peut échapper à personne. Le signal pour un mouvement panasiatique fut donné par un groupe d'intellectuels des divers pays d'Asie et leur action quoique officieuse a abouti à la convocation et la réunion d'une conférence panasiatique, en août 1926 à Nagasaki. 37 membres des divers pays d'Asie y ont pris part, représentant la Chine, le Japon, l'Annam, les Indes, les Philippines et la Corée¹.

Les travaux de la conférence commencèrent le 2 août. On adopta onze propositions dont les principales sont : l'établissement d'un organisme financier panasiatique, la construction d'une université asiatique, la suppression des restrictions à l'entrée du Japon des travailleurs chinois, l'adoption par la Société des Nations de la clause de l'égalité des races, l'établissement d'un comité sino-japonais pour régler les différends entre les deux pays.

Le 3 août, jour de clôture de la conférence, après des discussions assez vives, les délégués chinois et japonais, adoptèrent une résolution en faveur de l'abolition des « traités injustes². »

Puis, M. Ymazato (député japonais du parti Seiyunkai) élu

1. Avant l'ouverture de la conférence M. Imazato qui en fut le principal organisateur déclara : « La conférence se propose de discuter les questions de culture, de politique et d'économie politique intéressant l'Asie et cela avec une liberté plus grande que celle des discussions de la S. D. N. L'unité et la paix du monde, tel est le but poursuivi par nous et non pas la guerre contre le reste du monde.

Nous sommes un groupement ignoré des pouvoirs officiels et nous ne prétendons pas orienter la politique respective de nos pays dans un sens différent que ce qu'elles sont actuellement. Mais nous prétendons agir sur l'opinion publique et obtenir par elle des résultats appréciables. Je sais que parmi les congressistes quelques-uns cherchent à poser les questions brûlantes de l'émancipation totale des Asiatiques du joug étranger.

Mais personnellement je suis persuadé que les Asiatiques sont en général responsables du sort qui leur est fait actuellement et c'est ce qu'il faudra leur faire comprendre ». V. *Le Temps* du 30 octobre 1926.

2. Cette expression se réfère à l'ultimatum des vingt et une demandes de 1915 que le Gouvernement de Tokio adressa à la Chine.

président de la « Ligue Panasiatique » nomma les directeurs et celle-ci clôtura les travaux.

Quoiqu'on ait fait des critiques sévères au régime de la domination des Européens en Asie et de leur immixtion dans les affaires asiatiques, on n'a pas répudié les rapports de liaison et de collaboration de l'Asie avec la Société des Nations en faveur de la paix et de l'organisation internationale¹.

En dehors de ces manifestations à caractère panasiatique, que nous avons brièvement signalées, on peut en ajouter d'autres et en particulier une tendant à la « déclaration d'une doctrine de Monroe « asiatique »².

En septembre 1932 le vicomte Kaneko, membre du Conseil privé, et ancien ministre de la Justice du Japon, fit une propagande pour cette doctrine en disant que c'était le Président Théodore Roosevelt qui aurait suggéré une doctrine

1. *Les statuts* qui furent adoptés par la conférence pour fondement de la Ligue panasiatique sont les suivants :

Article premier. — La Ligue Panasiatique est fondée pour réaliser la paix permanente basée sur l'égalité et la justice, et pour sauvegarder la parfaite liberté et le bien-être de l'humanité en abolissant toute discrimination entre classes, races et religions.

Art. 2. — La Ligue, pour atteindre le but précité, doit réaliser ce qui suit : la renaissance de la civilisation asiatique du point de vue tant intellectuel que matériel; la réforme des races asiatiques actuellement sous la domination étrangère, l'abolition de tous traités unilatéraux existant entre pays asiatiques, la coopération entre les races asiatiques pour les progrès intellectuels, économiques et politiques, l'encouragement aux manufactures d'Asie et à leurs produits.

Art. 3. — Tokio sera le siège de la Ligue, avec succursales dans d'autres villes importantes.

Art. 4. — Il y aura un Conseil de la Ligue composé de 25 membres, ce sera le plus haut organe exécutif de la Ligue.

Art. 5. — Le Conseil de la Ligue se réunira une fois par an.

Art. 6. — Toute organisation similaire en pays asiatique pourra être officiellement reconnue par la Ligue.

Art. 7. — Le Conseil de la Ligue pourra inviter à son Assemblée générale toute personnalité ayant rendu de grands services à la cause de l'Asie.

Art. 8. — Les membres du Conseil seront élus pour un an à cette Assemblée générale.

Art. 9. — Le Conseil de la Ligue élira son Président pour un an.

André Dubosque, *Le Temps*, 30 octobre 1926.

2. Nous passons brièvement en revue cette question en nous orientant d'après M. Janson Loug, *R. D. I.*, 1934. — *Une doctrine de Monroe asiatique*, p. 267 et s.

de Monroe asiatique. Le président des Etats-Unis se serait exprimé à peu près en ces termes :

« La politique future du Japon à l'égard des pays asiatiques, doit être similaire à celle des Etats-Unis à l'égard de leurs voisins sur le Continent américain.

« La sphère de la doctrine japonaise de Monroe devrait inclure le continent tout entier de l'Asie, depuis Suez jusqu'au Kamtschatka excepté l'Inde et l'Annam, les Philippines, le Hong-Kong et les autres colonies européennes. »

Cette déclaration pouvait-elle provoquer une activité plus ou moins continue pour la réalisation et la proclamation d'une doctrine de Monroe asiatique? Déjà à la veille de la Conférence de Washington il parut qu'il y avait une tendance dans la presse japonaise pour l'adoption de cette doctrine. On peut en retrouver l'écho dans la presse française de cette époque : « La tendance du Japon — écrit *Le Temps* du 11 novembre 1921 — est de faire admettre une sorte de « doctrine de Monroe asiatique : l'Asie aux Asiatiques », basée sur les affinités de race, la situation géographique et l'avenir politique. Mais les Etats-Unis répondent que la comparaison est spécieuse, que la doctrine de Monroe a pour but, dans l'intérêt des républiques américaines, de les protéger contre des agressions étrangères, tandis que le Japon vise simplement à annexer le continent asiatique. »

Très caractéristique pour la tendance continentaliste est le discours prononcé le 21 janvier 1933 par le comte Ushida, alors ministre des Affaires étrangères, parlant de l'article 21 du Pacte de la Société des Nations, qui reconnaît la validité de la Doctrine de Monroe, sous la désignation d'« entente régionale ». Il disait notamment : « Le Pacte de la Société des Nations dit très sagement que l'entente régionale doit être respectée. Dans ce sens notre gouvernement croit que tout plan pour construire un édifice de paix en Extrême Orient doit être basé sur la reconnaissance que la force cons-

tructive du Japon est le principal support de tranquillité dans cette partie du monde.»

Dernièrement le Japon s'est posé en défenseur de l'indépendance de la Chine contre l'envahissement des puissances non-asiatiques, comme lès Etats-Unis par la doctrine de Monroe le faisaient pour le continent américain. Dans le texte officiel de la note du gouvernement japonais remise aux ambassadeurs de Grande-Bretagne et des Etats-Unis à Tokio le 26 avril 1934, on trouve ces conclusions significatives :

« Le Japon souscrit naturellement, aux principes de la porte ouverte et de la chance égale en Chine. Il observe scrupuleusement tous les traités et accords en vigueur concernant ces pays.

» Toutefois le Japon ne peut rester indifférent à l'intervention éventuelle de tiers, intervention qui, sous quelque prétexte que ce fût, serait préjudiciable au maintien de l'ordre et de la justice en Extrême-Orient, dans ces régions où le Japon, ne serait-ce qu'en raison de sa situation géographique, détient des intérêts d'importance vitale¹. »

Nous nous bornerons à ces quelques exemples pour illustrer l'intention du Japon de proclamer une doctrine de Monroe asiatique. Quoique ces intentions soient encore vagues et peu claires il est possible que le continent asiatique prenne un jour conscience de lui-même, ayant le Japon comme protagoniste et inspirateur.

On est arrivé, dans le sein de la Société des Nations même en certaines occasions, à trouver une solidarité remarquable entre les Etats asiatiques quand il s'agissait d'un intérêt qui leur était commun. Il suffit de rappeler seulement les discussions qui eurent lieu encore en 1922 à Genève à propos d'un amendement à l'article 14 du règlement du Conseil.

1. *La Documentation internationale*, 15 mai 1934, p. 21. V. aussi le texte de la déclaration du porte-parole des Affaires étrangères japonais, du 17 avril 1934. *Ibidem*, p. 20.

(Il s'agissait d'une place pour un membre non permanent au Conseil.) La Chine, la Perse, le Siam et le Japon ont pris une attitude nettement continentaliste, et nous en verrons les raisons dans les paroles mêmes d'un des représentants parlant au nom de ces pays, le prince persan Arfa-Ed-Dowleh qui en demandant un amendement de l'article 14 favorable à l'Asie tenait le langage suivant : « A l'article 14 du règlement qui vous est proposé il me paraît indispensable d'ajouter un amendement ainsi conçu : « Il sera tenu compte des conditions géographiques, ethniques, religieuses, commerciales et historiques des pays candidats et la répartition des dix sièges se basera sur une proportion qui laisse toujours une place aux différentes parties du monde. » Et puis l'orateur poursuit : « La répartition géographique est un principe indiscutable. Si la Société des Nations ne veut pas se limiter exclusivement aux affaires d'Europe, mais veut devenir de plus en plus une grande autorité mondiale planant au-dessus de tous les conflits, et de toutes les civilisations particulières, il est indispensable que l'Asie, aussi bien que l'Amérique soit assurée d'une représentation équitable au Conseil.

» L'Asie, Messieurs, compte les plus grands peuples du monde et aussi les plus anciens. Ses 860 millions d'habitants forment à eux seuls plus de la moitié du genre humain. Dans ces conditions ne serait-il pas juste que l'Asie soit toujours assurée d'avoir au moins deux membres du Conseil sur dix, c'est-à-dire un permanent et un non-permanent ?

« Il ne faut pas oublier que les peuples d'Europe et d'Amérique doivent à l'Asie leur origine. C'est sur cette grande terre historique que toutes les nations de la race aryenne ont connu jadis leur berceau commun. C'est d'Asie que sont venues les grandes religions de la terre. C'est en Asie que sont nés les grands instructeurs de l'humanité, aux Indes, en Chine, en Palestine, en Arabie, en Perse... Si l'Europe a développé très loin la vie agitée et bruyante de son admirable industrie,

l'Asie maintient le calme et la profondeur des pensées qui furent la tradition de ses grands sages... Messieurs, il ne faut pas toujours refuser tout ce que l'Asie demande...¹ »

Ces paroles permettent de conclure à une solidarité manifeste des représentants des principaux pays asiatiques; elles ont d'ailleurs vivement impressionné certains délégués américains et européens.

C'est la première fois dans l'histoire, disait M. Al. Alvarez, que l'Asie a fait preuve de solidarité continentale. « Ce fait ne peut pas être ignoré; il y a dans la Société des Nations trois groupes différents : européen, américain et asiatique en étroite collaboration; c'est la fédération de ces trois groupes qui assurera les bases suffisantes à la Société des Nations². »

Et de son côté M. Askenazy (Pologne) déclare qu'il croit être de son devoir « d'attirer l'attention de la Commission sur la grande portée de la manifestation commune des pays asiatiques surtout à l'heure présente quand la collaboration de la Société des Nations vient d'être envisagée par les Puissances dans des affaires asiatiques³ ».

Il va sans dire que les ambitions asiatiques pour la création d'une collaboration dans la solidarité continentale sont encore très loin d'être réalisées. Mais il ne faut pas perdre de vue que ces faibles tentatives se sont manifestées dans le continent du Levant et qu'elles peuvent faire des progrès à l'instar de la solidarité qui s'est manifestée sur le Continent américain. Si l'on considère que les 22 Républiques qui ont formé jadis les anciennes colonies européennes en Amérique, représentent aujourd'hui une communauté internationale d'une organisation au moins égale sinon supérieure à celle du Vieux Continent, on peut pencher à croire que dans les siècles futurs, beaucoup de colonies européennes d'Asie ou d'Afrique for-

1. V. *Actes de l'Ass. C. I.* 1922.

2. V. *Actes de l'Ass. Prem. Comm.*, 1922, p. 51.

3. V. *Actes de l'Ass. Prem. Comm.*, 1922.

meront des Etats indépendants dans leur cadre continental respectif. Sir F. Rogers — plus tard lord Blackford — qui fut pendant onze ans sous-secrétaire d'Etat permanent pour les colonies, fonctions dans lesquelles il exerça une grande influence, écrivait en 1885¹ : « J'avais toujours cru — et ma croyance s'est tellement confirmée et consolidée, que je peux à peine croire que quelqu'un pense sérieusement le contraire — que la destinée de nos colonies c'est l'indépendance et qu'à ce point de vue le devoir du Colonial Office est de faire en sorte que l'union, tant qu'elle durera soit aussi avantageuse que possible aux deux parties et que lorsque la séparation aura lieu elle se fasse de la façon la plus amicale. »

Selon M. Al. Alvarez², même les divers Dominions de l'Empire britannique tendent à suivre une politique différente d'après leur situation géographique. Les possessions d'Asie tendent à se rallier à la politique suivie par les pays asiatiques et le Canada tend à se rallier à la politique des Pays du Nouveau Monde.

En ce qui concerne le continent africain il ne constitue à vrai dire qu'une sorte de dépendance économique de l'Europe pour la grande majorité de ses territoires, qui sont des possessions coloniales.

Les problèmes de ce continent ne se posent que conformément à la politique de chaque puissance métropolitaine. Le statut de ce continent fut fixé par l'acte général de Berlin du 26 février 1885 qui régla les intérêts économiques des puissances européennes rivales. La convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 complétant et amplifiant l'acte de Berlin, a pour but « d'assurer par des dispositions appropriées

1. Voir Viallate, *L'impérialisme économique*, p. 28.

2. Voir Al. Alvarez, *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, p. 87.

aux exigences modernes l'application des principes généraux de civilisation¹ ».

L'inégalité de l'évolution des continents et les différences de civilisation soulignent la nécessité de leur organisation spéciale. L'anarchie juridique dans laquelle se trouvait le continent européen après la Grande Guerre, la nécessité d'une coopération plus serrée des Etats européens, ont fait naître l'idée d'un groupement continental préfédéral européen dans le cadre de la Société des Nations. Les uns voulaient voir l'Europe organisée en cinq groupes d'Etats, politiquement et géographiquement reliés²; les autres une Union douanière européenne; certains l'organisation d'un comité fédéral de coopération européenne ou enfin d'un fédéralisme continental. Ces projets qui faisaient souvent abstraction des réalités et de l'évolution longue qu'il faudra pour la solution de problèmes si délicats et si compliqués, furent en quelque sorte coordonnés et rendus moins chimériques par la proposition d'union européenne organisée à Genève le 5 septembre 1929, par M. Briand, ministre des Affaires étrangères de France, devant les représentants de vingt-sept Etats européens représentés à la Société des Nations.

« Cette initiative avait pour base plusieurs constatations matérielles : en premier lieu l'existence d'une solidarité européenne dont les éléments et l'étendue géographique sont peut-être difficiles à préciser, mais qu'il n'est guère possible de nier; ensuite l'état de crise et de précarité de cette solidarité européenne, qui constitue à la fois la démonstration de son existence et celle de la nécessité de son organisation; enfin, la difficulté de remédier à cette crise par les moyens lents et lourds dont dispose la Société des Nations et qui

1. V. le texte de la convention Le Fur-Chklaver, *Recueil des Textes*, 1934, p. 547 et K. Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, 2^e éd., t. II, p. 203.

2. V. Coudenhove Kalergi, *Kampf um Paneuropa*, Wien, 1926.

implique l'intervention de représentants d'Etats non pas sans doute indifférents ou étrangers à la solidarité continentale, mais qui ne sont affectés par elle que médiatement et épisodiquement¹. »

Le gouvernement français s'est chargé d'envoyer des consultations circulaires à tous les pays européens. A la suite des réponses reçues, le ministre des Affaires étrangères, M. Briand devait préparer le memorandum sur l'organisation d'« un régime d'Union fédérale européenne » qui fut discuté en septembre 1930 à Genève à l'occasion de la XI^e Assemblée.

Cette proposition qui tend à organiser une solidarité de fait, « conventionnelle, pour l'organisation rationnelle de l'Europe, » repose sur l'idée que « l'action même de la Société des Nations dont les responsabilités sont d'autant plus lourde qu'elle est universelle, pourrait être exposée en Europe à des sérieuses entraves, si ce fractionnement territorial ne trouvait au plus tôt sa compensation dans un lien de solidarité permettant aux nations européennes de prendre enfin conscience de l'unité géographique européenne et de réaliser, dans les cadres de la Société, une de ces ententes régionales que le Pacte a formellement recommandées². »

Le memorandum français contient un Pacte général d'organisation de l'Europe. Il y aura une assemblée régulière, des représentants des gouvernements européens, pour examiner

1. G. Scelle, *Précis de Droit des gens*, t. I, p. 275.

2. Il ne s'agit nullement — continue le préambule — de constituer un groupement européen en dehors de la S. D. N., mais au contraire d'harmoniser les intérêts européens sous le contrôle et dans l'esprit de la S. D. N. en intégrant dans son système universel un système limité, d'autant plus effectif. La réalisation d'une organisation fédérative de l'Europe serait toujours rapportée à la S. D. N., comme un élément de progrès à son actif dont les nations extra-européennes elles-mêmes pourraient bénéficier.

Une telle conception ne peut laisser place à l'équivoque, pas plus que celle dont procédait, sur un terrain régional encore plus restreint, la négociation collective des accords de Locarno qui ont inauguré la vraie politique de coopération européenne. V. Le Fur-Chklaver, *Recueil des Textes*, p. 1052 et G. Scelle, Mirkine-Guetzévitch, *L'Union européenne*, Paris, Delagrave, 1931, n. 13, p. 59-71.

en commun toutes questions susceptibles d'intéresser au premier chef la communauté des peuples du continent. L'organe représentatif et responsable sera la Conférence européenne. Un certain nombre des membres de la conférence, qui constituent le comité européen, dont la présidence s'exercera par roulement, est l'organe exécutif de l'union. Enfin un service de secrétariat doit être institué pour assurer administrativement l'exécution des instructions du président de la conférence ou du comité européen.

Le memorandum détermine aussi le champ de coopération européenne qui doit être notamment dans les domaines de l'économie générale, de l'outillage économique, des communications et transit, des finances, du travail, de l'hygiène, de la coopération intellectuelle, des rapports interparlementaire et de l'administration.

Enfin l'union doit avoir pour champ d'action le « règlement en commun de tous les problèmes intéressant l'organisation de la paix européenne et l'aménagement rationnel des forces vitales de l'Europe ».

Enfin avec un optimisme¹ certainement exagéré le memorandum conclut : « S'unir pour vivre et prospérer : telle est la stricte nécessité devant laquelle se trouvent désormais les nations d'Europe. Il semble que le sentiment des peuples se soit déjà clairement manifesté à ce sujet. Aux gouvernements d'assumer aujourd'hui leurs responsabilités, sous peine d'abandonner au risque d'initiatives particulières et d'entreprises désordonnées le groupement de forces matérielles et morales dont il leur appartient de garder la maîtrise collective, au bénéfice de la communauté européenne autant que de l'humanité. »

Le 16 septembre 1930 la Société des Nations décida la création d'une Commission d'Etudes pour l'Union européenne

1. Cf. G. Scelle, « Essai relatif à l'Union européenne », *R. G. D. I. P.*, 1931, p. 528 note.

La seconde réunion de cette commission eut lieu le 16 janvier 1931, mais sans atteindre aucun résultat.

Si certains représentants des Etats européens étaient d'accord sur le principe même de l'Union la majorité suivait une tendance sinon hostile du moins méfiante à l'égard de la nouvelle institution continentale.

A la séance plénière de l'Assemblée du 27 septembre 1933, on adopta une résolution dans laquelle on constate que « les circonstances n'ont pas permis à cette commission (pour l'Union européenne) de se réunir ».

« L'Assemblée décide dans ces conditions de renouveler pour l'exercice prochain le mandat et d'inscrire le rapport de cette commission à l'ordre du jour de la prochaine session¹ ».

Malgré ces tentatives pour ressusciter le projet il semble que « la phase de cataleptie » pour employer le mot de M. G. Scelle, de l'Union européenne va se prolonger encore longtemps.

A l'heure présente rien ne nous indique la possibilité d'une coordination générale, pourtant si utile et si nécessaire des intérêts communs aux Etats du Vieux Continent.

La solidarité européenne si gravement atteinte par la Grande Guerre, les vieilles passions et haines qui subsistent encore entre les peuples, ne pourra pas être rétablie dans si peu de temps.

Les difficultés viennent de l'inextricable mélange de races dans certaines régions européennes, des conflits politiques anciens et territoriaux et de toutes les autres questions nées du fait que des nationalités diverses y sont au même degré intéressées.

Les problèmes particuliers à ce continent comme par exemple les problèmes des Etats minoritaires, les commissions fluviales, les zones démilitarisées, etc., sont des traits

1. V. *Actes de la XIV^e Ass.*, Séance pl., p. 37.

caractéristiques qui prouvent sans contradiction possible l'existence de différences nombreuses et profondes qui distinguent les continents.

« La volonté humaine, dit très justement M. G. Scelle, ne peut pas aller contre cette évolution, mais elle peut ambitionner de la canaliser, de l'organiser scientifiquement, c'est-à-dire conformément aux faits et aux besoins des peuples¹.

1. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 14.

CHAPITRE II

LE REGIONALISME CREATEUR DE REGLES PARTICULIERES DE DROIT INTERNATIONAL.

Dans ce chapitre nous nous proposons d'étudier la manifestation du régionalisme la plus simple celle qui aboutit à la création de règles particulières, communes à plusieurs Etats d'une même région du monde, soit par voie d'entente, soit coutumièrement, pour la satisfaction de besoins spéciaux; mais sans que la solidarité entre les peuples de cette région soit suffisante pour aller jusqu'à exiger l'institution d'un organisme international, cas que nous envisagerons dans le chapitre suivant.

L'exemple le plus frappant de cette première forme du régionalisme s'est manifestée d'abord au cours de l'histoire sur le continent américain. Les circonstances s'y prêtaient particulièrement : D'abord, l'unité géographique de ce continent bien distinct de celle de l'ancien monde; ensuite, le mouvement simultané d'indépendance des colonies américaines vis-à-vis des métropoles européennes.

Devant suivre un ordre logique d'exposition plutôt que chronologique, c'est seulement dans la deuxième section de ce chapitre que nous verrons comment la proclamation du Président Monroe a été le premier acte créateur du Droit international américain et quels développements elle a reçus par la suite,

Dans la première section nous trouverons d'abord les difficultés qu'a posées précisément l'existence du régionalisme américain pour la Société des Nations. Ce régionalisme, qui s'imposait naturellement à l'attention des rédacteurs du Pacte à cause de la présence parmi eux du Président Wilson, a ouvert en même temps leur esprit au problème du régionalisme en général dans ses rapports avec le Pacte de la Société des Nations.

Le principe de ces rapports a été réglé très sommairement par l'article 21 du Pacte. Le premier paragraphe de cette première section, consacré à l'article 21 envisagera nécessairement le problème général des rapports des ententes régionales avec la Société des Nations, que ces ententes se manifestent sous forme de la création de simples règles régionales particulières ou de la formation d'organismes communs. Les autres paragraphes seront consacrés à l'établissement des règles régionales particulières dans le cadre de la Société des Nations. Nous verrons qu'elle a été amenée à rechercher sous l'angle du régionalisme la solution de questions essentielles comme celles de la sécurité, du désarmement de la sanction des règles du Pacte, de l'arbitrage.

Nous remarquerons, chemin faisant que, parmi les ententes régionales envisagées par la Société des Nations, il y en a qui sont des ententes seulement entre Etats d'une même région (Petite Entente), et d'autres concernant les Etats d'une région, mais auxquels des Etats étrangers pourront faire partie à titre de garants (Certains traités de neutralité perpétuelle, le pacte de Locarno, la Convention de neutralisation des îles d'Aland, etc.), ou parce que la réglementation régionale créée intéresse la Communauté internationale tout entière (Statut international du Danube ou des Détroits). Parmi ces variétés du régionalisme nous n'avons pas l'intention d'étudier tous les exemples connus. Nous envisagerons seulement ceux que nous fournissent les efforts de la Société

des Nations concernant l'arbitrage, la sécurité, le désarmement, les sanctions des dispositions du pacte dans le cadre du régionalisme.

Section I. La Société régionale et le Pacte de la Société des Nations.

(Création de règles particulières d'application régionale dans le cadre de la Société des Nations.)

§ 1. *Problème général d'entente régionale dans le cadre de la Société des Nations* (art. 21 du Pacte).

Le Pacte pose le rapport entre la Société régionale et la Société des Nations dans son article 21. C'est par lui « qu'il y a possibilité dans la Société des Nations de former des sociétés particulières où des liens plus étroits viennent unir les membres¹ ». Son texte est le résultat des amendements successifs proposés par le Président Wilson.

Celui-ci formula dans la 14^e séance de l'Hôtel Crillon du 10 avril 1919, un amendement à l'article 10. Cet amendement devait insérer la doctrine de Monroe tout de suite après l'article 10². Alors intervint le chef de la délégation française le Doyen Lamande. Il craignait qu'on ne posât en principe dans ce texte le désintéressement de l'Amérique aux affaires européennes.

Mais après d'amples discussions sur la portée et le sens de la doctrine de Monroe, on arriva finalement à accepter une proposition de Lord Robert Cecil. Celui-ci soulignait l'importance capitale que présente pour la France le maintien intact de

1. Lapradelle, *Cours de droit professé à la Faculté de Droit de Paris* 1931-32.

2. « Nulle disposition du présent Pacte n'est considérée comme affectant des engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage ou les accords régionaux tels que la doctrine de Monroe qui assurent le maintien de la paix. »

l'article 10 et proposa d'insérer l'amendement Wilson après l'article 20.

Cet article 20 n'est, d'après M. G. Scelle, « qu'une application de la règle de la hiérarchie des normes ou du fédéralisme normatif. D'une part il abroge tous les traités antérieurs des membres de la Société des Nations contradictoires avec les dispositions du Pacte; d'autre part il frappe par avance de nullité tous les traités particuliers à venir qui lui seraient contraires¹. »

L'article 21 qui devait compléter le précédent en visant les accords et traités qui « ne seront pas incompatibles » avec le Pacte, fit son apparition le 28 avril 1919, étant accepté dans la rédaction suivante :

« Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales comme la doctrine de Monroe qui assurent le maintien de la paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. »

Cet article est un des moins clairs et un des plus discutés du Pacte. Il contient, dit M. J. Ray, deux choses hétéroclites en apparence et très différentes : les traités d'arbitrage et la doctrine de Monroe. Nous reviendrons encore, au cours de cet ouvrage, sur ces deux questions. Résumons maintenant et arrêtons-nous à l'interprétation de l'article 21 faite par ce même auteur².

« Il y a peu d'articles, écrit-il, pour lesquels la divergence soit aussi marquée entre le texte français et le texte anglais
a) la teneur de la phrase est toute différente : le texte français

1. Voir Scelle, *Précis de Dr. des gens*, II, p. 405.

L'art. 20 : « 1 Les membres de la Société reconnaissent chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

2 Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. »

2. J. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 574 et suiv.

se présente plutôt comme une interprétation des engagements visés tandis que le texte anglais se présente plutôt comme une interprétation du Pacte. *b)* La ponctuation diffère : il y a une virgule après « arbitrage » tandis qu'il n'y en a pas après « arbitration » ; ainsi le texte anglais donne les traités d'arbitrage et les ententes régionales comme exemples d'engagements internationaux. Tandis que le texte français considère d'abord les engagements internationaux dont les traités d'arbitrage sont un exemple, puis les *ententes régionales* dont la doctrine de Monroe est un exemple. *c)* Le texte anglais dit : « For securing the maintenance of peace » expressions qui s'appliquent à un but, à une intention, tandis que le texte français dit « qui assurent le maintien de la paix » expression qui vise un résultat, un état de fait¹. »

Mais en dehors de ces remarques, d'une importance moindre, deux questions essentielles qui se posent en examinant cet article, sont celle de l'interprétation du terme « entente régionale » et du rapport qu'on met entre ces ententes et la doctrine de Monroe en l'introduisant comme exemple.

D'abord ce sont les ententes régionales qui nous intéressent. Elles supposent premièrement une limitation géographique de l'entente dans l'espace. Elle peut être un accord *entre* puissances de la même région ou seulement *concernant* une région déterminée. A côté de la base purement géographique de l'entente régionale il y a la solidarité, des intérêts particuliers et des conceptions communes de politique et de droit qui créent des ententes régionales différentes suivant le caractère propre de la Société régionale. Elle réalise et adapte dans les détails qui lui conviennent la loi générale et universelle.

1. Schücking et Wehberg remarquent que les deux textes diffèrent du point de vue stylistique. Le texte français parle de certains « engagements » qui sont considérés comme incompatibles avec le Pacte, le texte anglais parle du texte du Pacte qui ne doit pas toucher à aucun des certains engagements. Mais, disent les auteurs allemands cette différence n'apporte pas une divergence réelle entre les deux textes. Voir *Die Satzungen des Völkerbundes*, p. 413.

Donc il faut admettre que toutes les ententes régionales de quelque nature qu'elles soient rentrent dans les termes de l'article 21 si elles sont compatibles avec les règles générales du Pacte. L'article 21 par ces termes « d'ententes régionales » n'a donc fait autre chose que de tracer les lignes générales et a préféré ne donner aucune précision. L'application, le développement et l'adaptation aux circonstances des ententes régionales devaient se faire par l'expérience. La présence de ce terme dans un article du Pacte constitue une ébauche assez vague d'un régionalisme dans son sein.

Pourtant il semble qu'à l'époque de la rédaction de l'article 21 on ne songeait pas à la véritable importance et à la portée qu'il pourrait avoir dans l'organisation internationale de la paix. La formule à tendances régionalistes telle que nous la trouvons dans le Pacte, « se borna à faire allusion à certaines ententes et à employer une expression négative, pour marquer qu'elle n'est pas incompatible avec le Pacte¹ ».

En ce qui concerne le fait qu'on nous donne comme exemple des « ententes régionales » la doctrine de Monroe, il nous semble que, du point de vue formel cette doctrine n'est pas une entente et que le terme d'« entente régionale » n'est pas exact pour la désigner.

La notion « d'entente régionale » suppose des rapports concrets entre les gouvernements d'une même région ou concernant une certaine région. De quelle manière qu'on interprète la doctrine de Monroe on ne peut pas voir en elle autre chose qu'une doctrine qui pose des principes politiques adoptés par les Etats-Unis d'Amérique et acceptés tacitement par certains Etats sud-américains. « Car il est vrai, dit M. Whitton, que toutes les républiques américaines sont d'accord pour approuver les deux premiers grands principes de la doctrine, la non-intervention ainsi que la non-colonisa-

1. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 181.

tion, mais ce n'est pas assez pour leur donner le caractère d'entente régionale¹. »

Le rapport de la doctrine de Monroe avec la Société des Nations et le rôle que celle-ci peut avoir en Amérique pour l'application des articles 10 et 16 du Pacte, nous l'étudierons dans les pages suivantes.

Disons ici que par l'insertion de la doctrine de Monroe dans l'article 21 le Pacte n'a accordé à cette doctrine aucune valeur autre que celle qu'elle possédait auparavant² et il a exprimé que cette doctrine, « ne renferme en elle-même rien qui soit hostile à l'organisation de la Société des Nations³ ».

Quoique l'article 21 présentât des lacunes dans sa rédaction et des manques de précision, il reconnaît dans le sein de la Société des Nations des systèmes particuliers et régionaux conclus entre les membres pour organiser et assurer la paix⁴. Il a sans doute acquis dans les dernières années une grande importance qu'on ne soupçonnait même pas au moment de la rédaction du Pacte. Sa portée juridique est grande car il lie au Pacte les accords régionaux intervenus entre des Etats, accords qu'il garde en parfaite concordance avec les principes juridiques de la Société des Nations.

Nous aurons l'occasion de revenir sur certains de ces accords régionaux dont les plus importants sont conclus dans le bassin danubien entre les trois Etats de la Petite Entente, les accords de Locarno, l'Entente balte, et d'autres formations internationales régionales qui sont reconnus par l'article 21.

Le fait que le Pacte prend par cette disposition une part seulement passive dans les problèmes régionalistes et laisse les ententes régionales se créer d'elles-mêmes sans aucune

1. V. Whitton, *R. G. D. I. P.*, 1933, p. 288 : « La Doctrine de Monroe ».

2. V. le télégramme adressé au gouvernement de Costa-Rica par le Conseil de la S. D. N. en 1928.

3. V. Lapradelle, Cours Paris, 1931-32.

4. V. sur l'art. 21, la 3^e partie de l'article de M. C. B. Trelles dans *Les Cours de la Haye*, 1930, vol. II, p. 515-562.

intervention ou recommandation de la part de la Société des Nations et sans contrôle, a décidé la Tchécoslovaquie à proposer un amendement à l'article 21. Cet amendement fut présenté à la première Assemblée quelques mois seulement après l'adoption de l'article 21.

Il était ainsi conçu :

« Tous accords entre les membres de la Société des Nations tendant à prévoir ou compléter les engagements du maintien de la paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte.

» Des conférences spéciales des membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée¹. »

Il paraît que cet amendement a été fort bien accueilli. Entre les deux premières sessions de l'Assemblée, il fut renvoyé à la commission d'amendements qui siégeait à Londres. Seule l'opposition de la Chine à cet amendement a fait hésiter un instant la Commission², mais on rassura les délégués de ce pays et on adopta l'amendement tchécoslovaque.

C'est à la première commission de la deuxième Assemblée en septembre 1921 que le délégué tchécoslovaque, M. Osusky, soutenait l'amendement proposé par la délégation de son

1. Actes de la 1^{re} Assemblée, 1921.

2. En mars 1921, la Chine a elle aussi déposé à la S. D. N. un projet d'amendement à l'article 21 du Pacte, tendant à supprimer dans cet article la mention des « engagements internationaux » et des « ententes régionales » et de n'y laisser que l'indication de la doctrine de Monroe. L'exposé de motifs chinois disait, « qu'il existe un certain nombre d'ententes auxquelles peut s'appliquer l'article 21 mais qui sont cependant totalement incompatibles avec l'esprit et les principes du Pacte en tant qu'elles revendiquent et reconnaissent mutuellement les zones d'intérêt ou d'influence de deux ou plusieurs Etats contractants sur le territoire d'un troisième Etat ». *Actes de la S. D. N.*, 1921. On fait évidemment allusion aux interventions concertées des puissances d'Amérique et d'Europe en Chine.

pays et accepté en juin à la commission de Londres. Il apportait les arguments suivants : « Si l'article 21 reste sans être amendé il y a trois éventualités : a) Une entente régionale peut se créer en contradiction immédiate avec le Pacte; b) Une entente régionale peut se créer qui ne soit pas en contradiction avec le Pacte dès le début mais qui au bout de quelques années peut se développer dans un esprit contraire à celui du Pacte; c) Une entente régionale peut se créer qui ne soit pas contraire à l'esprit du Pacte au début mais qui au bout d'un certain temps se développe dans une direction sinon contraire du moins différente de l'esprit du Pacte » (Dans les deux derniers cas une semblable entente serait nuisible aux intérêts de la Société et pourrait donner lieu à des conflits). Et le rapporteur conclut « c'est précisément pour permettre à la Société de participer à la vie internationale et d'y gagner en vitalité que le gouvernement tchécoslovaque a présenté son amendement¹ ».

Les arguments qui ont fait rejeter cet amendement par la Commission de la II^e Assemblée (déjà accepté par la commission d'amendements de Londres) sont en résumé les suivants :

En premier lieu cette proposition manquait de précision sur certains points : Est-ce que l'approbation de la part de la Société des Nations de *certaines* ententes régionales n'impliquait pas logiquement le droit formel de les désapprouver? Est-ce que ces accords pouvaient être négociés librement ou seulement sous les auspices de la Société des Nations? En ce cas que voulait dire l'expression « sous ses auspices »? Quels organes de la Société des Nations seraient appelés à intervenir? Qui convoquerait les conférences spéciales si par exemple le Conseil et l'Assemblée entraient en conflit ce sujet²? En dehors de ces difficultés, il y avait l'opposi-

1. Rapport de la commission concernant l'article 21 du Pacte, C. I., 1921, p. 23-25.

2. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 186.

tion du représentant chinois qui ne voulait pas accepter l'expression « régionales » (ententes) car le gouvernement chinois craignait une éventuelle entente d'Etats asiatiques qui aurait en tête le Japon et qui pourrait être dirigée contre les intérêts de l'Empire chinois. Le délégué de la Chine M. Wellington Koo demandait expressément qu'une entente régionale ne soit pas dirigée contre un membre de la Société des Nations. Quoique cette prétention légitime du délégué chinois fût acceptée et qu'il n'y eût plus à craindre l'opposition chinoise, d'autres complications se sont fait jour. On cherchait à cette époque à attirer les Etats-Unis vers la Société des Nations et on a eu en vue de garder l'article 21 intact pour ne pas perdre l'éventuelle adhésion des facteurs compétents des Etats-Unis par l'adjonction à cet article de l'amendement tchèque. Les Etats sud-américains redoutaient qu'on touchât aux termes de l'article 21 qui leur semblait donner de la doctrine de Moroe une définition exactement conforme à ce qu'ils voulaient qu'elle fût. Y voyant une garantie ils niaient qu'elle fût un principe d'hégémonie¹. Ils y trouvaient enfin une sorte de précision, par crainte des répercussions et complications possibles provenant de l'adoption de cet amendement qu'on considérait en fin de discussion comme un véritable écueil pour l'unité de la Société des Nations.

Dans sa troisième séance, du 4 octobre 1921, l'Assemblée accepte à l'unanimité la proposition suivante, résultat des travaux de la première commission :

« La première commission propose à l'Assemblée de maintenir l'article 21 dans sa teneur actuelle, et attire son attention sur le fait que les accords conclus entre les membres de la Société tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration inter-

1. Cf. Scelle, *op. cit.*, *ibidem*.

nationale, tels qu'ils sont stipulés par le Pacte, peuvent être considérés comme de nature à contribuer au progrès de la Société des Nations dans la voie des réalisations pratiques.

» De tels accords peuvent aussi être négociés sous les auspices de la Société des Nations par exemple dans des conférences spéciales avec son concours¹. »

Malgré ces opinions favorables au régionalisme, l'article 21 restait donc intact.

§ 2. *Les ententes régionales relatives à la sécurité et au désarmement, au sein de la Société des Nations. (Les articles 10 et 8 du Pacte).*

A. Les pactes régionaux de sécurité.

La sécurité dans la société étatique, condition essentielle de la vie paisible en commun, est assurée par des moyens de garantie et des normes juridiques qui ont pour but de maintenir la paix interne. Le but principal de la sécurité extérieure c'est le maintien de la paix externe.

Le besoin de sécurité dans le sens défensif amène les pays à rechercher la garantie de la paix nationale dans la forme des ententes internationales de sécurité.

La sécurité n'est en elle-même qu'un principe de sauvegarde contre le danger des attaques extérieures. C'est à ce danger que l'on cherche à opposer les accords internationaux de sécurité. La sécurité d'un Etat est mise en danger suivant son voisinage et suivant ses circonstances politiques particulières. Un voisinage, par exemple, avec un Etat sans stabilité intérieure représente pour la sécurité du pays limitrophe un danger. L'anarchie et les luttes intérieures peuvent représenter une atteinte à la sécurité d'un Etat voisin.

1. V. *Actes de la S. D. N.*, 1921.

L'intérêt de sécurité de chaque pays se pose d'une façon spéciale et différente. La sécurité, « pareille pour tous », dans le cadre de sa réalisation pratique, nous semble être graduée et proportionnée d'après les cas particuliers et les régions.

On a cherché à atteindre la sécurité par deux moyens : d'une part, par un renforcement de la défense dans le domaine militaire ; d'autre part, par des traités de sécurité pour le maintien du *statu quo*.

Cette deuxième méthode est celle qui se fonde sur la bonne foi et la confiance réciproque.

Etant donné que le problème de la sécurité est celui qui domine toutes les autres questions d'organisation internationale, le Pacte de la Société des Nations oblige ses membres par ses articles 10, 12 et 16 à maintenir la sécurité ; donc l'intégrité territoriale et l'indépendance réciproque.

Les articles 12 et 16 visent, le premier l'engagement de ne pas recourir à la guerre avant d'avoir épuisé les procédures de règlement pacifique prévues : l'arbitrage, l'examen du Conseil et l'expiration de certains délais ; le second engage les membres à prendre certaines sanctions économiques ou financières contre tout Etat qui aura recours à la guerre en violant le Pacte. Nous reviendrons sur ces deux articles dans les pages suivantes.

Ici, ce qui nous intéresse surtout c'est l'article 10 par lequel les Etats membres de la Société des Nations s'engagent à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance de tout membre de la Société des Nations.

Mais ce principe posé dans l'article 10 se heurtait dans la pratique à de grandes difficultés. A la suite de ces difficultés on a vu qu'il fallait descendre des vœux idéalistes de l'article 10 aux réalités.

Depuis la mise en vigueur même du Pacte, un effort presque ininterrompu a tendu à développer et à compléter le système du Pacte tant en ce qui concerne le règlement pacifique des différends que la sécurité.

Ces efforts ont obtenu des résultats partiels. Ils se sont poursuivis premièrement dans une tendance qui chercha à amender le Pacte.

Des amendements concernant l'article 16, par exemple, furent même votés par l'Assemblée au cours de sa deuxième session en 1921. Mais aucun ne fut ratifié.

En ce qui concerne la sécurité les obligations résultant du Pacte ne semblaient pas assurer dans son système d'intervention collective les garanties nécessaires, car il ne tenait pas compte des sacrifices, des risques et des intérêts des différents pays ni de leur position géographique. C'est pour remédier aux insuffisances du Pacte qu'on est arrivé à envisager la solution de ces problèmes par des traités complémentaires.

On a été amené à cette dernière solution car il semblait certain que tout amendement au Pacte était plus difficile à réaliser pour assurer à chaque pays un minimum de sécurité.

Il est difficile à concevoir dans la pratique que les garanties données par l'article 10 soient données par tous les Etats du monde. On songeait donc à restreindre cette obligation à des Etats d'un même continent ou d'une même région. Ce seront seulement ces Etats qui auront l'obligation de se prêter assistance en cas de guerre. On cherchait la garantie efficace entre les Etats unis par une solidarité suffisamment intime « pour se traduire à l'heure du danger par une assistance prompte et réelle »¹.

Il y a des régions où la sécurité est sur le premier plan. Les obligations et les charges d'un tel pays membre de la Société des Nations ne peuvent pas être, du point de vue pratique dans sa région, les mêmes que celles d'un pays membre extra-continental. Il va sans dire que tous les Etats limitrophes sont directement intéressés en ce qui concerne leurs rapports internationaux.

1. Hoyer, *Le Pacte de la S. D. N.*, p. 68.

Quoique en principe la garantie de l'intégrité territoriale dût être donnée par tous les signataires du Pacte, il restait à organiser en pratique une sécurité garantie en premier lieu par les Etats d'un même continent ou d'une même région. On voyait que seulement les Etats directement intéressés peuvent assurer d'abord une sécurité réelle. Les obligations prévues dans le Pacte ne peuvent pas rester fixées d'une façon générale. Il leur faut une adaptation à la vie, à chacune des situations différentes. Donc ce sont les traités complémentaires qui ont paru être le remède à ses insuffisances. On voulait préciser et limiter en même temps les responsabilités et les garanties.

Dans le projet d'assistance mutuelle qui fut présenté le 29 septembre 1923 à l'Assemblée on prévoyait déjà l'abandon de « l'assistance universelle » pour adopter l'assistance dans le cadre continental. On précisait les moyens de désigner l'agresseur et prévoyait des accords d'assistance continentaux.

L'article 5, alinéa *b* du projet, assurait la sécurité par une « participation aux opérations militaires, navales ou aérienne laquelle ne sera pas, en principe, demandée aux Hautes Parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu¹ ».

Aussi seulement les parties contractantes du même continent et qui seront « spécialement intéressées », seront invitées à se faire représenter et à prendre part aux délibérations du Conseil².

Les accords régionaux de sécurité qui seront enregistrés conformément à l'article 18 du Pacte seront considérés comme complémentaires au traité d'assistance mutuelle.

Il est à remarquer que l'article 18 du traité d'assistance mutuelle prévoyait son entrée en vigueur distincte suivant les ratifications des pays de chaque continent.

1. V. *Journal officiel*, décembre 1923, p. 1521.

2. *Ibidem*, art. 5, al. 8.

Cet article décidait que le traité entrera en vigueur : Pour l'Europe quand il aura été ratifié par cinq Etats dont trois représentés d'une façon permanente au Conseil.

Pour l'Asie quand il aura été ratifié par deux Etats dont un représenté d'une façon permanente au Conseil¹.

Pour l'Amérique du Nord quand il aura été ratifié par les Etats-Unis d'Amérique.

Pour l'Amérique Centrale et les Antilles quand il aura été ratifié par un Etat des Antilles et deux de l'Amérique Centrale.

Pour l'Amérique du Sud² quand il aura été ratifié par quatre Etats.

Pour l'Afrique et l'Océanie quand il aura été ratifié par deux Etats.

A l'égard des autres H. P. C. qui ratifieront ultérieurement le traité il entrera en vigueur à la date du dépôt de l'instrument.

Le secrétariat général communiquera aussitôt une copie certifiée du procès-verbal du dépôt à tous les Etats signataires et adhérents³.

On voulait donc par ce pacte universel arriver à une série

1. Le comité des juristes qui a présenté ses observations sur le projet soumis par la troisième commission, a fait remarquer qu'il pourrait résulter des complications du fait que certaines puissances ont des possessions dans différents continents, par exemple en ce qui concerne l'Asie, suffirait-il que S. M. le roi d'Angleterre ait ratifié le Traité pour l'Inde, etc. V. A. IV, Ass. III C, p. 195. Annexe 9. Cf. aussi les observations du gouvernement britannique, *J. of.*, 1924, p. 1036-39.

2. Lors de la discussion de la C. F. M. à Paris, le 7 août 1923 sur l'article 18, on a pu remarquer à ce sujet l'intervention de M. Alcala Zamora, défendant le point de vue de l'indépendance en ce qui concerne la ratification du Pacte (art. 58) de l'Amérique du Centre et du Sud, par le fait qu'il s'opposa à une formule de ratification unique de la part des Etats-Unis « car il est fort difficile d'admettre que la seule volonté » des Etats-Unis et d'un autre Etat d'Amérique soit suffisante pour mettre le traité en vigueur pour l'Amérique » (v. A. IV, Ass. C. III, Annexe I, p. 111).

3. V. A. IV, Ass. III C., 17^e séance, p. 97 et les discussions sur l'art. 18. — V. aussi *J. of.*, 1923, p. 975 et suiv. — Texte du traité, v. *J. of. S. D. N.*, décembre 1923, p. 1521.

d'accords particuliers d'assistance basés sur le cadre continental. En principe le traité général devait être complété par des conventions particulières entre des Etats qui sont dans une situation spéciale et dont la sécurité doit être assurée par des moyens plus sûrs. On peut remarquer que la majorité des Etats dont la sécurité était particulièrement menacée mettaient leurs espoirs dans ces traités complémentaires régionaux. D'autres craignaient de voir dans ces accords une sorte d'alliance armée et dangereuse. Mais le projet prévoyait plusieurs précautions pour éviter ce danger : « 1. Le Conseil de la Société vérifiera leur conformité avec les principes généraux du covenant. 2. La Société les enregistrera et les publiera. 3. Ces accords joueront suivant une distinction dictée par l'opposition de certains Etats, a) ou bien automatiquement pour les Etats qui s'engageront dans ces accords à les mettre immédiatement à exécution dans les cas d'agression qui y seraient prévus; b) ou bien pour les Etats qui s'obstineraient à ne pas vouloir de ce déclenchement automatique, dans les conditions déjà prévues pour le cas de la garantie générale par les articles 4 et 5 du projet¹ c'est-à-dire sous la direction et la décision du Conseil de la Société des Nations². »

Mais puisque le Conseil de la Société des Nations est un organe exclusivement politique par sa composition et son recrutement, autant que par sa compétence et sa méthode de travail, certains Etats ne pouvaient pas faire du Conseil un juge en ce qui concerne l'agression et toute l'interprétation du projet d'assistance mutuelle. C'est pour cela que ce projet ne pouvait pas dans sa forme et dans son caractère être accepté. En fait on peut dire que seule l'idée des accords complémentaires prévus dans l'article 6 par suite duquel « les H. P. C. pourront conclure, soit à deux, soit à plusieurs des accords complémentaires au présent traité, dans le but exclu-

1. V. J. of., décembre 1923, p. 1521.

2. Cf. R. G. D. I. P., 1924, « Chronique des faits internationaux, p. 604-605.

sif d'assurer leur défense mutuelle et de faciliter l'exécution des mesures prescrites à ce traité en réglant d'avance l'assistance qu'elles se prêteront dans des éventualités d'agression déterminées », est parvenue à être présentée de nouveau à la V^e Assemblée.

Ce projet de traité qui d'ailleurs avait reçu 18 adhésions de principe fut donc abandonné. L'idée d'une organisation continentale d'assistance mutuelle est tombée en disgrâce. En 1924 on reprit l'idée de l'assistance. Ce fut le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, dans lequel nous voyons une tendance régionaliste pour assurer la sécurité. Ici aussi nous retrouvons l'idée que la matière de sécurité internationale est essentiellement mobile, ses aspects sont variés dans certaines situations internationales ou dans certaines régions. Le Protocole de Genève, qui essayait d'établir une organisation de la sécurité plus solide que le Pacte ne la pouvait donner à certains membres de la Société des Nations, avait avant tout un but tout à fait pratique. Il devait donc être un traité complémentaire au Pacte. Dans le préambule on nous dit que le Protocole doit faciliter la complète application du système du « Pacte »¹ et aussi dans l'alinéa 1 de l'article premier on prévoit que les dispositions du Protocole deviennent obligatoires et qu'elles peuvent modifier le Pacte. La sécurité assurée dans le Pacte d'une façon assez générale et sur des garanties d'ordre universel prend dans le Pacte de Genève, tout en gardant son caractère universel, une forme plus concrète. Ces mesures sont prévues par les articles 7 et 8 du Protocole et elles doivent être appliquées en vue de la sécurité *suivant le cas* et pour des raisons *particulières*. De même on prévoit une garantie de sécurité entre les Etats limitrophes en utilisant comme moyens la zone démilitarisée, création de nature régionale. Ce sont

1. A. de la V^e Ass., séance du 2 octobre 1924, *J. of.*, 1924, p. 1657 et suiv

des zones neutres entre les Etats voisins dans lesquels tout maintien de troupes et d'armements sont interdits. « L'existence de zones démilitarisées étant de nature à prévenir les agressions et en faciliter la détermination sans équivoque... l'établissement de pareilles zones est recommandé entre les Etats qui y seraient également consentants comme un moyen d'éviter une violation du présent Protocole. Les zones démilitarisées déjà existantes en vertu de certains traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, organisé par le Conseil, à la demande et aux frais d'un ou *plusieurs Etats limitrophes*¹. » Nous ne discuterons pas le problème de savoir si une telle organisation de la sécurité contre l'agression d'un Etat limitrophe peut être efficace. Il importe seulement de constater que ces zones régionales auront besoin de l'assentiment préalable du Conseil et qu'elles seront établies en vue de la « sécurité égale » de chaque pays limitrophe de cette zone. Ce qui nous importe surtout c'est que le Protocole recommande expressément l'établissement par des conventions particulières entre les Etats signataires, sous les auspices et le contrôle de la Société des Nations. Nous verrons d'ailleurs quand nous arriverons au problème de l'organisation de la sanction que le Protocole prévoit et recommande des véritables accords régionaux.

Nous retrouvons pour la solution de la sécurité, telle qu'elle est envisagée dans le Protocole, un système tout à fait nouveau, car « on a essayé de garantir la sécurité des Etats non pas par la vieille méthode de la diplomatie mais par les moyens du droit² ». Il est particulièrement remarquable que le Protocole de Genève a apporté une innovation : l'article 13, alinéa 3,

1. Article 9 du Protocole, *J. of.*, 1924, p. 1657 et suiv.

2. H. Wehberg, « Le Protocole de Genève », *Rec. de l'Acad. de droit intern. de La Haye*, 1925, t. VII, p. 140.

prévoit, en effet, que toute entente particulière doit être ouverte à chaque Etat membre de la Société des Nations. En outre le Conseil sera appelé à définir l'agresseur et le cas de violation d'une région démilitarisée.

Le Protocole de Genève fut adopté à la V^e Assemblée le 2 octobre 1924 par le vote unanime de 47 Etats, mais il apparut à l'Assemblée de 1925 qu'il ne pouvait recueillir l'adhésion et la ratification de tous les Etats et surtout celle de certaines grandes puissances et il fut pratiquement abandonné.

Les principales raisons de cet échec sont le refus d'accepter l'arbitrage obligatoire pour tous les différends et la répugnance à assumer des charges trop lourdes en ce qui concerne les sanctions¹. Le Protocole conservait dans une large mesure la conception d'assistance mutuelle et de garantie universelle, quoique avec certains essais d'organisation régionale. Il maintenait les obligations d'ordre universel et général ce qui effraya bien des pays. L'intervention pouvait se faire sur n'importe quel point du globe, par n'importe quel pays. C'est cette objection qu'on opposait, parmi d'autres, à ce protocole. Il contenait, comme disait M. Painlevé à la VI^e Assemblée la méthode synthétique, tandis que en réalité il fallait chercher la méthode analytique. Et c'est cette dernière méthode qu'on devait inaugurer avec les accords régionaux.

L'échec du traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, avait montré que la question de la sécurité n'était pas prête à recevoir une solution complète ni dans le plan continental ni dans le plan universel. On orienta les efforts vers une solution sur le plan régional lui-même en concluant un pacte concernant les frontières occidentales de l'Allemagne : la région rhénane. L'organisation de la sécurité reçoit dans

1. V. aussi sur le Protocole de Genève l'article de M. Raf. Erich, *Revue de droit intern. et de législ. comparée*, p. 509. — Aussi S. D. N., *J. of.*, suppl. spéc., n° 23. Actes de la V^e Ass. Travaux de la III^e Comm., 1924. *Politik Das Genfer Protokoll, Europäische Gespräche*, nov.-déc., 1924.

ces accords d'entente défensive une solution nettement régionale. C'était des accords qui étaient conclus en vue du maintien de la sécurité dans une région extrêmement vulnérable. On essaya d'assurer par ces accords la sécurité de la France, de la Belgique et de l'Angleterre. Surtout après le refus du Protocole, la sécurité était mal assurée dans ces régions. On sait qu'avant 1914 la neutralité perpétuelle de la Belgique et du Luxembourg était garantie même par l'Allemagne, et que la violation des frontières ainsi garanties, devait entraîner l'intervention des puissances garanties. Après le Traité de Versailles la neutralité de la Belgique était abrogée (art. 31 du Traité de Versailles) et, d'autre part, on institua par les articles 42 et 43 du même traité sur la rive gauche du Rhin et sur la rive droite jusqu'à une ligne tracée à 50 kilomètres à l'est du Rhin, une zone démilitarisée. Mais étant donné que l'article 10 du Pacte ne garantissait pas une sécurité effective, la situation n'était pas meilleure que celle d'avant-guerre, au contraire, elle paraissait, du point de vue de la garantie territoriale, encore plus critique. L'Angleterre qui était la cause du rejet du Protocole, cherchait elle-même une solution pratique plus efficace pour assurer la sécurité de l'Europe occidentale. Au lendemain de l'échec du Protocole on cherchait à procurer la sécurité à la région du Rhin. Les négociations s'engagèrent et se poursuivirent pendant la VI^e Assemblée. Une conférence préparée pour les pourparlers se tint à Locarno du 5 au 16 octobre 1925. Elle réunissait les gouvernements allemand, belge, britannique français, italien, polonais et tchécoslovaque. Ces gouvernements élaborèrent des traités et des conventions au nombre de cinq : Le traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie fait l'objet de l'annexe A : c'est le Pacte rhénan, texte fondamental au point de vue de *la sécurité*.

Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique annexe B.

Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France, annexe C.

Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne annexe D.

Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie annexe E.

La série de ces conventions annexées à l'acte final de la conférence de Locarno forme « Les accords de Locarno ». Quoique ces traités puissent être divisés en deux groupes, d'un côté le pacte rhénan complété par les deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne, d'une part, et la France et la Belgique, d'autre part; de l'autre côté le deuxième groupe, les traités conclus entre l'Allemagne et la Pologne et l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, ils représentent un instrument unique du point de vue matériel et juridique et « se réfèrent réciproquement les uns aux autres¹ ». Grâce au Pacte rhénan on précise directement qu'une partie de territoire européen est désormais sous un régime de garantie réciproque de sécurité. Aux termes du Pacte rhénan qui est l'annexe A du Protocole final de Locarno, article 2, l'Allemagne et la Belgique, de même que l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre. La sécurité est garantie individuellement et collectivement dans le cadre de la région rhénane.

La sécurité est individuelle ou simple quand elle est donnée par un seul Etat ou par plusieurs Etats garants sans établir un lien juridique entre eux : il y a alors simple superposition, simple addition de plusieurs garanties. La garantie est collective ou composée quand les garants s'engagent réciproquement entre eux à fournir les mêmes avantages à l'Etat garan-

1. V. Le Fur Chklaver, *Textes de droit international*, 2^e éd., 1934, p. 861.

tis¹. Les puissances garantes sont tenues, d'après l'article premier du Pacte rhénan, d'intervenir individuellement ou collectivement de sorte que si elles sont d'accord que le *casus garantiae* est accompli elles peuvent intervenir toutes, si au contraire l'une d'elles le conteste l'autre peut agir seule et séparément².

En principe d'après l'article 4 du Pacte rhénan, c'est le Conseil qui constate l'agression ou la violation de la frontière rhénane par l'un ou l'autre des Etats limitrophes, et qui recommande aux Etats garants de supporter la charge de la garantie.

Le Conseil doit faire la constatation à l'unanimité à l'exclusion des voix « des parties engagées dans les hostilités ». Ainsi la Grande-Bretagne et l'Italie contribueront à former l'unanimité requise pour la constatation de l'agression. Ce sont donc les garants eux-mêmes qui auront à dire s'ils doivent cette garantie.

La sécurité des Etats non limitrophes de la région rhénane n'est pas garantie. L'article 1^{er} prévoit que « les H.P.C. garantissent individuellement et collectivement, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France et l'inviolabilité des dites frontières telles qu'elles sont fixées par la mise en exécution du traité de paix de Versailles le 28 juin 1919, ainsi

1. Fauchille, *Traité de droit public*, t. III, p. 416, § 892.

2. A l'occasion de la récente conférence de Stresa une déclaration commune dont le texte suit a été faite par les représentants de l'Italie et du Royaume-Uni, en ce qui concerne le traité de Locarno :

« Les représentants de l'Italie et du Royaume-Uni, puissances qui ne sont parties au traité de Locarno qu'en qualité de garantes, réaffirment solennellement toutes les obligations qui, aux termes de ce traité, incombent à ces puissances, et déclarent celles-ci déterminées à s'en acquitter fidèlement le cas échéant.

» Les obligations ci-dessus visées ayant été contractées à l'égard de toutes les autres puissances parties au traité de Locarno, cette déclaration commune, faite à la conférence de Stresa, à laquelle la France prend part, sera officiellement communiquée aux gouvernements allemand et belge. » (*Le Temps*, 15 avril 1935).

que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 du dit traité concernant la zone démilitarisée¹ ».

Le régime de la sécurité sur la frontière rhénane est donc unilatéral et seulement au profit de certains contractants.

Il envisage une région de l'Europe particulièrement sensible. C'est un essai pour donner des garanties suffisantes de sécurité sous la forme de traités supplémentaires au Pacte. Ce qui est le point essentiel de ces accords, ce qu'on a consacré c'est un statut international régional pour compléter la sécurité prévue dans le Pacte.

Les accords de Locarno entrèrent en vigueur le 10 septembre 1926, le jour même de l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations.

Leur durée n'est pas limitée².

Dans une résolution de la Société des Nations qui fut acceptée le 25 septembre 1926 celle-ci donna en quelque sorte son approbation morale aux traités de Locarno. Le rapport de la III^e Commission disait : « La volonté de la Société des Nations est de favoriser la poursuite de l'œuvre bienfaisante accomplie à Locarno et de lui donner plus d'envergure en l'étendant à d'autres régions de l'Europe et du monde entier... La commission estime que dans certaines régions du monde et même de l'Europe les Etats pourront sans doute aller plus loin vers un régime plus strictement judiciaire que celui de Locarno. Dans sa résolution l'Assemblée souligne en particulier l'importance des traités de Locarno dont l'entrée en vigueur a été rendue possible par l'admission de l'Allemagne dans la S. D. N. et dont le but principal est d'assurer la paix dans des régions les plus sensibles de l'Europe. L'Assemblée voit dans ces derniers traités un progrès appréciable dans l'établissement de la confiance mutuelle entre les nations.

1. V. Le Fur-Chklaver, *Recueil des textes*, p. 868.

2. V. les conditions de dénonciation, art. 8 du Pacte rhénan.

Elle estime que les accords de ce genre ne doivent pas nécessairement être limités dans une région restreinte, mais peuvent s'appliquer à diverses régions du monde. L'Assemblée invite ensuite le Conseil à *recommander aux Etats membres de la S. D. N. la mise en pratique* des principes ci-dessus énoncés et à offrir éventuellement ses bons offices pour les conclusions d'accords appropriés de nature à établir la confiance et la sécurité, conditions indispensables pour maintenir la paix internationale¹. »

Nous voyons que les idées de la Société des Nations de 1919 qui tendaient vers une organisation purement universelle et même celles de 1923 de l'assistance mutuelle qui devait être continentale ont évolué vers une conception encore plus restreinte : la région internationale et le groupement régional. Les règles de droit unissant les contractants ne dépassent pas les limites visées. Le pacte rhénan nous semble rentrer dans la sphère des ententes régionales préconisées dans l'article 21 du Pacte.

Il paraît être la première entente régionale de sécurité sous le contrôle de la Société des Nations. La méthode d'organiser la sécurité suivant ces accords est toute différente de celle du Protocole de Genève. Dans ce dernier on essaya d'assurer la sécurité de toutes les régions sur un plan universel. Par le plan locarnien on tend à une union mondiale des peuples en juxtaposant autour de la Société des Nations des unions régionales restreintes qui puissent mieux tenir compte de tout particularisme, de la psychologie spéciale, de l'individualisme d'une région. Ces accords constituent selon M. Politis un immense progrès. « Ils transforment profondément et d'une manière la plus heureuse les données de la politique internationale... Ils ont fait faire à l'Europe un nouveau pas considérable dans la voie de la justice internationale². »

1. A. 1926, III, Comm., Ann. 2. Rapport de la VII^e Ass., p. 49 et suiv. V. aussi *Actes de la VII^e Ass.*, séances plénières, p. 120.

2. Politis N., « Les accords de Locarno », *R. D. I. L. C.*, 1925, t. VI, p. 728.

Des vœux idéalistes d'organisation brusque de la sécurité sur un plan universel que préconisait le Protocole, on est descendu avec les accords de Locarno sur le terrain pratique en poursuivant le même but : « Les accords de Locarno ont le grand mérite d'avoir initié la réalisation pratique des principes du Protocole de Genève et marqué la première étape vers l'établissement d'un accord général de sécurité. Ils ont montré, ainsi, que le Protocole n'est pas aussi enterré qu'on s'est plu à le dire, puisqu'il a assez de vitalité pour donner une postérité où le pacte de Locarno occupe la place du premier-né. Le Protocole n'est pas mort. Il est comme le chêne dont le tronc a été coupé, mais dont les racines ont conservé la sève qui donne des pousses nouvelles¹. »

S'engager dans cette voie, c'était commencer à comprendre qu'une paix totale n'est faite que de l'addition des paix partielles².

Nous n'envisagerons pas ici les différents inconvénients que les accords de Locarno présentent à cause du manque d'une garantie de sécurité pour la région orientale. Nous ne pouvons pas nous arrêter non plus aux conventions d'arbitrage concernant les deux ordres de différends juridiques et politiques et la procédure pacifique qui doit s'ensuivre.

Il faut remarquer cependant l'inconvénient de cet accord régional de sécurité : il a dérogé au principe de l'égalité parfaite entre les contractants, car comme nous l'avons déjà vu il écarte toute réciprocité de garantie territoriale de la part des puissances garanties aux puissances garantes.

Puis un autre inconvénient est qu'on ne désigne pas automatiquement — comme on l'a fait dans le Protocole de Genève — l'agresseur. Donc le déclenchement des garanties de la sécurité peut devenir en quelque sorte potestatif.

2. Politis, *op. cit.*, p. 729.

3. Cf. A. de Lapradelle, *La vie des peuples*, n° 67, novembre 1925, p. 398.

Mais les inconvénients de cette entente régionale partielle, nous semblent atténués par le fait qu'elle rentre dans les cadres de la Société des Nations car « si l'on a voulu faire rentrer les accords de Locarno dans le cadre de la Société des Nations en se référant continuellement aux articles du Pacte, c'est qu'on a bien senti la double nécessité de l'autonomie d'une action locale et d'un contrôle par lequel s'établit l'unité¹ ».

Les accords de sécurité régionale peuvent être efficaces seulement par suite de leur parfaite compatibilité avec les pactes fondamentaux de l'organisation internationale.

En parlant des accords de Locarno, M. G. Scelle s'exprime ainsi : « La Société des Nations est arrivée à réaliser progressivement l'organisation régionale de la sécurité, à partir du moment où elle a compris que la sécurité devait être d'abord régionale ou qu'elle ne serait pas. Il est vraisemblable que la même spécialisation et la même décentralisation s'imposeront peu à peu dans tous les domaines où l'activité générale de la S. D. N. leur offre un champ favorable². »

La même conception des pactes régionaux fut reprise à la VIII^e Assemblée en 1927. La troisième commission l'élabora en fondant en une seule trois propositions qui tendaient à développer les travaux de la Société des Nations dans le domaine de la sécurité, du désarmement et de l'arbitrage.

M. Beelaerts van Brockland présenta la proposition hollandaise, M. P.-Boncour celle de la France et M. Bernstorff la proposition allemande. Ces trois propositions étant réunies la VIII^e Assemblée adopta le 26 septembre 1927 dans une résolution unique, à l'unanimité, le texte que voici :

« L'Assemblée,

» Prenant acte des progrès réalisés au point de vue technique par les travaux de la commission préparatoire de désarme-

1. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 194.

2. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 195.

ment, ainsi que par ceux du Comité du Conseil, en vue de la réunion rapide du Conseil et de l'élaboration des décisions de celui-ci en cas de crise;

» Préoccupée de réaliser les conditions politiques qui assureraient le succès des travaux de désarmement, convaincue que la condition principale de ce succès est que chaque Etat, assuré de n'avoir pas à pourvoir seul au soin de sa sécurité, par le moyen de ses armements particuliers puisse la faire reposer également sur l'action collective organisée de la Société des Nations;

» Affirmant que cette action doit être principalement à prévenir ou à arrêter tout recours à la guerre et éventuellement, à protéger efficacement tout Etat victime d'une agression;

» Convaincue que les charges qui pourraient en résulter pour les différents Etats seront d'autant plus facilement acceptées par ceux-ci :

» A. Qu'elles seront en fait réparties sur un plus grand nombre d'Etats;

» B. *Que les obligations particulières des Etats auront été plus nettement définies et limitées.*

» 1. Recommande le développement progressif de l'arbitrage au moyen d'accords particuliers ou collectifs, y compris des accords entre Etats membres et non membres de la Société des Nations, afin d'étendre à tous les Etats la confiance mutuelle indispensable au succès complet de la Conférence de limitation et de réduction des armements.

» 2. Rappelle sa résolution du 24 septembre 1926 ainsi conçue : « Soucieuse de voir aboutir dans le délai le plus rapide « le programme dont elle a pris elle-même l'initiative par sa « résolution du 25 septembre 1925, elle prie le Conseil d'inciter la « Commission préparatoire à prendre ses dispositions pour hâter « l'achèvement des travaux techniques afin d'être en mesure

« d'arrêter au début de l'année prochaine, le programme
« d'une Conférence de limitation et réduction des armements
« en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité régionale et générale, qu'elle demande au Conseil de réunir, sauf
« impossibilité matérielle, avant la 8^e session ordinaire de
« l'Assemblée ».

» En conséquence, prie le Conseil d'insister auprès de la Commission préparatoire en vue de hâter l'achèvement de ses travaux techniques et de convoquer sans délai la Conférence de limitation et de réduction des armements dès l'achèvement de ces travaux.

» 3. Prie le Conseil de donner à la Commission préparatoire, dont la tâche ne se bornera pas à la préparation d'une première conférence de limitation et de réduction des armements et dont les travaux devront continuer jusqu'à la réalisation du but final, les instructions nécessaires pour que soit créé sans délai un Comité composé des représentants de tous les Etats qui siègent à la Commission et sont membres de la Société des Nations, les autres Etats représentés à la Commission étant invités à en faire partie s'ils le désirent.

» Ce comité serait mis à la disposition de la Commission et aurait pour mission de poursuivre, sur ses indications, l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas dans un contrat international de désarmement.

» L'Assemblée estime que ces mesures doivent être cherchées à la fois dans une action de la Société des Nations tendant à provoquer, à généraliser et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité.

» Dans la préparation systématique des moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre les membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte.

» Dans les ententes qu'il sera loisible aux Etats membres de la Société, sans préjudice des obligations du Pacte, de conclure entre eux à l'effet de proportionner leurs engagements à la solidarité géographique ou autre plus ou moins grande qui les lierait à d'autres Etats;

» Et d'autre part, dans une invitation faite par le Conseil aux différents Etats à l'informer des mesures qu'ils seraient prêts à prendre sans préjudice des obligations du Pacte pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil dans le cas d'un conflit se produisant dans une région déterminée¹... »

Nous retrouvons dans cette résolution quelques réminiscences du Protocole de Genève, à côté d'une tendance régionaliste acceptée et soutenue de nouveau par la Société des Nations. D'après l'alinéa 3 de cette résolution on créa au sein de la commission préparatoire du désarmement le Comité d'arbitrage et de sécurité qui avait pour mission de « trouver les moyens pour donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires... » et qui doivent être cherchés dans une action de la Société des Nations tendant à provoquer, à généraliser et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité.

Ce comité avait trois rapporteurs : M. Holsti (Finlande) pour les questions relatives à l'arbitrage et la conciliation² qui présenta son mémorandum au comité en sa deuxième session de février-mars 1925. M. Politis qui présenta à la même époque son memorandum sur le problème de la sécurité et M. Rutgers sur l'interprétation des articles 10, 11 et 16 du Pacte.

Nous insisterons en disant quelques mots sur le mémorandum Politis qui ne donnait pas des solutions complètes du problème de la sécurité mais seulement des suggestions qui

1. V. le texte de la résolution dans le résumé mensuel des travaux de la S. D. N., 15 octobre 1927, p. 325-328.

2. V. le rapport Holsti, § 17 à 51 du document C. A. S. 10 de la S. D. N. Genève, 6 février 1928.

recommandent des idées et des méthodes de travail pour faciliter son organisation internationale.

Dans son *Memorandum* M. Politis constate que le Pacte de la S. D. N. ne peut pas garantir efficacement la sécurité, il fait ensuite un bilan des accords conclus par les Etats membres ou non membres de la S. D. N. en matière de sécurité. Et après avoir établi la situation internationale en cette matière¹, M. Politis répartit en même temps les accords alors en vigueur² en diverses catégories d'après leur nature : a) les accords collectifs régionaux de non-agression, de règlement pacifique et d'assistance mutuelle ; b) les accords particuliers de même nature ; c) les accords de non-agression ; d) les accords collectifs de conciliation d'arbitrage et de règlement judiciaire ; e) les accords particuliers de même nature ; f) les accords d'arbitrage ; g) les accords de conciliation ; h) les accords de collaboration politique. Et M. Politis concluait en disant : « La valeur de l'accord le plus complet quant à son contenu et le plus important quant à la qualité des contractants demeure essentiellement relative, car l'efficacité de la sécurité qu'il paraît donner aux Etats qui l'ont conclu dépendra, en fait, plus ou moins de l'état de sécurité où se trouvent des Etats tiers ayant avec eux les liens d'une solidarité géographique ou autre plus ou moins grande. La sécurité des premiers est en fonction de celle des seconds, de telle sorte que la sécurité des uns et des autres ne sera pratiquement garantie, à défaut d'un pacte général, que par une série de pactes régionaux se complétant réciproquement et formant un ensemble harmonieux dans le cadre de la S. D. N. dont le système de protection serait de la sorte complété et renforcé. Tant qu'il n'en sera pas ainsi la sécurité de certains Etats restera trop précaire pour qu'ils

1. V. *mémorandum* Politis, § 52 à 108 du document C. A. S., Genève, 6 février 1928.

2. 1^{er} février 1928.

puissent consentir à une réduction sérieuse de leurs armements ». Donc entre les deux méthodes : universelle et générale, « qu'on a essayé à deux reprises, mais avec laquelle on n'a pas réussi, parce que l'étendue et l'uniformité des garanties envisagées n'ont pas paru convenir à la diversité des situations et à la plasticité des relations internationales », et l'autre, celle de la garantie de la sécurité par la conclusion des pactes régionaux de non agression, de règlement pacifique. et d'assurance mutuelle, la seconde méthode était considérée comme la meilleure.

M. Politis recommanda pour l'établissement de la sécurité des accords régionaux en s'inspirant du traité de garantie mutuelle de Locarno. Dans ce *Memorandum* on a conçu aussi l'idée des modèles de traités concernant la sécurité, qui puissent servir à des situations régionales différentes d'après les négociations et les intérêts des Etats contractants limitrophes. Les « mesures pratiques » pour assurer la sécurité sont de nature régionale. Les questions qui peuvent être comprises dans un pacte régional de sécurité sont résumées dans dix points principaux¹. Les trois premiers sont, d'après M. Politis, essentiels car ils doivent toujours faire partie d'un pacte régional de sécurité pour qu'il puisse atteindre son but. Ce sont : en premier lieu, l'exclusion du recours à la force, la même formule d'interdiction de la guerre et des actes d'agression comme le conçoivent le Protocole de Genève (art. 2) et le Pacte rhénan (Annexe A du Traité de Locarno, art. 2.) mais « la condamnation de la guerre porte uniquement sur la guerre d'agression en spécifiant que le recours à la force demeure autorisé aux cas de légitime défense d'application de l'article 16 du Pacte, d'exécution d'une décision de l'Assemblée ou du

1. V. sur ce point *R. G. D. I. P.*, 1928, p. 376-410, « Les travaux du comité d'arbitrage et de sécurité et l'interprétation du Pacte de la S. D. N. », par Ch. Rousseau, et *Mémorandum Politis*, *op. cit.*

Conseil de la S. D. N. ou d'une action entreprise, en vertu de l'article 15, alinéa 7 du Pacte, contre un Etat agresseur¹ ».

Le deuxième point indispensable et qui doit figurer dans un pacte régional est celui de l'organisation de procédures pacifiques pour le règlement de tous les différends, il recommande les avantages que présentent les traités régionaux en ce qui concerne la liaison plus étroite entre les pays contractants et des tâches mieux éclairées et circonscrites d'une façon précise.

Enfin le troisième point c'est l'établissement d'un système d'assistance mutuelle en liaison avec les attributions du Conseil de la S. D. N. L'assistance mutuelle « doit se comprendre comme un concours immédiat et entier donné par les parties contractantes à celle d'entre elles qui serait victime d'une agression non provoquée à l'effet de la mettre à même d'en triompher et de sauvegarder son indépendance politique et son intégrité territoriale ».

En dehors de ces trois points essentiels, d'un accord régional de sécurité, peuvent être comprises encore sept questions importantes :

I. L'établissement de zones démilitarisées entre les territoires des Etats parties à un pacte régional de sécurité. C'est une reprise des articles 42 et 43 du Traité de Versailles prévue aussi dans l'article 2 du Traité rhénan.

Ces zones démilitarisées peuvent amoindrir le danger d'une attaque brusque ; elles forment un tampon autour d'une frontière spécialement dangereuse pour la sécurité d'un des Etats limitrophes. C'est une question pour laquelle le *Memorandum Politis* est circonspect, car elle dépend de chaque cas particulier et des relations régionales spécialement envisagées.

II. L'établissement des mesures appropriées pour agir contre l'Etat qui refuse d'accepter le règlement pacifique

1. Cf. ce passage cité chez Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 388-389.

ou d'exécuter la décision intervenue sans toutefois recourir à la force. C'est le Conseil qui prendra ces mesures en vertu de l'article 13 *in fine* du Pacte de la S. D. N.¹.

III. L'organisation des concours économiques et militaires conformément à l'article 16 du Pacte et au dernier alinéa de la résolution du 27 septembre 1927.

IV. La liaison des traités régionaux avec la réduction des armements des pays contractants.

V. L'adhésion éventuelle des Etats tiers. Ici le *Memorandum* distingue entre la simple adhésion d'un Etat au Pacte régional et son adhésion à titre de garant. Le Conseil de la S. D. N. peut intervenir comme intermédiaire.

VI. La coordination des traités régionaux entre eux et avec le Pacte de la S. D. N. « Il est nécessaire que les pactes de sécurité s'enchaînent et s'articulent sans heurts et qu'ils soient coordonnés avec le Pacte de la S. D. N. Le Conseil de la S. D. N. pourrait jouer à cet égard le rôle d'un organe régulateur².

VII. La garantie du *statu quo* territorial des parties contractantes. Cette garantie paraît souhaitable mais non indispensable au rapporteur, il suffirait de rappeler les droits établis par les traités³.

M. Politis disait, dans son *Memorandum* : « Après deux essais faits sans succès en 1923 et en 1924, il serait non seulement vain au point de vue pratique mais dangereux pour le prestige de la S. D. N. d'en faire un troisième; les objections soulevées par les tentatives antérieures subsistent⁴. » On ne pouvait donc plus retourner aux solutions autres que celles d'ordre régional. Le Comité d'arbitrage et de sécurité

1. ... « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet », art. 13 *in fine*.

2. Ce système recommandé, par le *memorandum* Politis était le même que le prévoyait le traité d'assistance mutuelle. Voir sur ce point, *R. G. D. I. P.*, p. 390, t. XXXV.

3. Cf. Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 390.

4. V. document de la C. A. S., 10, § 65.

confia donc après sa session de février-mars 1928, à un Comité de rédaction, la tâche de rédiger des modèles de traités de conciliation et d'arbitrage, de non-agression et d'assistance mutuelle. Ces modèles de traités présentés par le Comité de rédaction, après avoir fait l'objet de lectures et de discussions dans le sein du Comité d'arbitrage et sécurité¹ au mois de juin et juillet 1928, furent communiqués à la IX^e session de l'Assemblée qui a eu lieu au mois de septembre 1928. Ils contenaient des conventions « types » pour le règlement pacifique des différends internationaux élaborés en modèles de traités bilatéraux. Les deux premiers, A et B, prévoient l'arbitrage ainsi que la conciliation, le troisième, C, prévoit uniquement la procédure de conciliation. En outre le Comité d'arbitrage et de sécurité proposa trois modèles de pactes de sécurité d'une portée inégale en vue d'assurer des garanties complémentaires de sécurité aux Etats qui la recherchaient. Ce sont deux projets de traités collectifs (D, d'assistance mutuelle et E, de non-agression) et un modèle de traité bilatéral de non-agression, F.

Le traité collectif d'assistance mutuelle D est le plus important. Il renferme les trois éléments suivants : a) engagements de non agression; b) règlement pacifique des différends et c) assistance mutuelle. Le traité D se compose d'un préambule et 35 articles². Dans son préambule nous retrouvons les termes de la convention d'arbitrage germano-polonaise et germano-tchécoslovaque de Locarno, la déclaration que pour arriver au règlement des différends internationaux sous la même observation sous les auspices de la S. D. N. à des procédures pacifiques. Les ressemblances avec les accords sont claires. L'article 1 d'après lequel les parties s'engagent à

1. V. sur ce point, A. 20, 1918, IX. Rapport du Comité A. S. sur les travaux de sa 3^e session.

2. V. documents de la Commission préparatoire du désarmement, p. 30-34. V. aussi *J. of.*, 1928, p. 1179.

ne pas recourir à la guerre contre l'une des parties contractantes permet toutefois, comme le fait d'ailleurs l'article 2 du Pacte rhénan, de recourir à la guerre en cas de légitime défense, en cas de violation des obligations de ne pas recourir à la guerre d'un Etat contractant. En outre la guerre est permise en cas d'application de l'article 16 du Pacte ou si la S. D. N. prend une décision de diriger une action contre un Etat qui s'est livré le premier à une attaque.

Si une partie contractante, prévoit l'article 3¹, estime que l'article 1 a été violé, elle portera la question devant le Conseil de la S. D. N. et dès que celui-ci aura constaté une telle violation il donnera sans délais avis aux puissances signataires. Le pacte rhénan stipulait que dans un cas d'agression flagrante les parties contractantes pouvaient agir sans attendre l'intervention du Conseil. Le Comité d'arbitrage et de sécurité dans son rapport sur les travaux de sa troisième session² marque la différence entre le pacte rhénan et le traité D. Le traité D. ne prévoit pas de garanties d'Etats tiers, il ne vise pas les cas où des Etats non membres de la S. D. N. participeraient au traité, il ne renferme pas non plus de clauses de garantie du maintien du *statut quo* territorial. La modèle de traité D est susceptible de modifications de la part des parties contractantes. Elles peuvent ajouter des clauses complémentaires ou éluder quelques clauses du texte. Ce traité ne présente point de difficultés par sa rigidité, mais semble au contraire être adaptable à n'importe quelle région européenne quels que soient ses caractères politiques ou géographiques.

1. Art. 3. « Si l'une des H. P. C. estime qu'une violation de l'article 1^{er} du présent traité a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la S. D. N. »

« Dès que le Conseil de la S. D. N. aura constaté qu'une telle violation a été commise, il en donnera, sans délai, avis aux puissances signataires du présent traité, et chacune d'elles s'engage à prêter en pareil cas immédiatement, son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aurait été dirigé ».

2. A. 20, 1928, IX, Genève, 5 juillet 1928, p. 36-37.

Il semble que ces changements, qui sont toujours possibles, ont eu pour but d'amener le maximum d'adhésions. Aux termes de l'article 35 il entrera en vigueur quand toutes les ratifications seront déposées au secrétariat de la S. D. N.

Ces traités qui s'inspirent du traité de garantie mutuelle de Locarno et qui reposent sur le Pacte furent adoptés par la IX^e Assemblée et furent recommandés à l'examen des Etats membres et non-membres de la S. D. N.

Ce fut le modèle de traité D qui était le plus approprié pour l'organisation régionale de la sécurité. Sans être dirigé contre aucune puissance il ne pouvait pas avoir le caractère d'une alliance, ou d'une coalition à but agressif. Ces accords régionaux de sécurité ne devaient pas être nécessairement restreints, en principe tous les Etats peuvent d'après le modèle de traité D en faire partie, même ceux qui ne sont pas membres de la S. D. N. En outre l'article 29 du pacte oblige les parties contractantes à s'abstenir de tout acte de nature à aggraver ou à étendre le différend survenu entre les parties engagées.

Nous n'insisterons pas sur les autres pactes pour assurer la paix (et par conséquent la sécurité) comme furent le Pacte de Paris (27 août 1928) ni sur les très nombreuses conventions bilatérales de non-agression, conclus ces dernières années. Ce serait hors du sujet de ce paragraphe. Car en somme une caractéristique du pacte général de renonciation à la guerre de 1928 est qu'il dépasse dans une certaine mesure l'universalité de la S. D. N. En ce qui concerne les traités bilatéraux de non-agression ils ont été conclus les dernières années principalement entre l'U. R. S. S. et les pays limitrophes¹.

Nous signalerons le pacte régional de non-agression et de

1. Traités de non-agression entre la Lithuanie et l'U. R. S. S., le 28 septembre 1926 — prorogation à Moscou, 6 mai 1931. — Entre la Perse et l'U. R. S. S., Moscou, 16 octobre 1928. — Estonie-U. R. S. S., Moscou, 4 mai 1932. — Pologne-U. R. S. S., Moscou, 25 juillet 1932. — Lettonie-U. R. S. S., Riga, 5 février 1932. — Afghanistan-Perse, Kaboul, 27 novembre 1927. — Grèce-Roumanie, Genève, 21 mars 1928. — Grèce-Yougoslavie, Belgrade, 27 mars 1928.

conciliation de Rio-de-Janeiro du 10 octobre 1933 qui a été conclu entre 5 Etats de l'Amérique du Sud et un Etat de l'Amérique Centrale. L'initiative de ce pacte revient au ministre des affaires étrangères de l'Argentine, M. Saavedra Lamas.

L'Argentine, les Etats-Unis du Brésil, la République du Chili, les Etats-Unis du Mexique, le Paraguay et l'Uruguay s'engagent par ce traité à exclure la guerre d'agression de leurs relations mutuelles, et de régler les conflits et les différends qui pourraient s'élever entre eux par les moyens pacifiques que consacre le droit international¹.

Un autre traité d'assistance mutuelle, le Pacte balkanique conclu le 9 février 1934 lie actuellement la Grèce, la Roumanie, la Yougoslavie et la Turquie. Ce pacte est en premier lieu un pacte régional de sécurité et c'est seulement sous ce point de vue que nous le notons ici. Les parties contractantes se garantissent seulement la sécurité de leurs frontières interbalkaniques sans distinguer si l'agression viendra d'un Etat balkanique partie ou non au pacte. En tout cas les Etats contractants ne sont pas liés si leurs frontières et leur sécurité sont menacées par d'autres puissances dont le territoire est situé en dehors des régions stipulées².

Dans le cas d'une guerre d'un des contractants avec un Etat extrabalkanique le pacte n'est pas appliqué. En somme ce pacte régional garantit la sécurité contre une attaque venant d'un Etat balkanique quelconque³. Toutes les parties contractantes ont des droits et des obligations égales en se conformant à toutes les décisions et stipulations faites dans le cadre de la S. D. N. Ces succès évidents de l'idée régionaliste dans l'organisation de la sécurité ont stimulé les travaux

1. V. la *Documentation internationale*, 15 avril 1934, p. 10.

2. Art. 1^{er} : « La Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques ».

3. V. les extraits des débats du parlement grec sur cette question, *La Documentation internationale*, 15 avril 1934, p. 8.

de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, car celle-ci ne pourra jamais aboutir à un résultat réel sans avoir posé et résolu la question de l'organisation de la sécurité. La Commission générale adopta en effet, le 8 juin 1934 une résolution concernant la sécurité qui était ainsi conçue :

« Les résultats des études antérieures de la Conférence ayant permis, depuis un an, la conclusion en Europe de certains accords régionaux de sécurité, la Commission générale décide de nommer un comité spécial chargé de poursuivre telles études préliminaires qu'il jugera appropriées afin de faciliter la conclusion de nouveaux accords de même ordre qui pourraient être négociés en dehors de la Conférence. Il appartiendra à la Commission générale de déterminer les rapports éventuels de ces accords avec la convention générale¹. »

Conformément à cette résolution, le 11 juin 1934 la Commission générale constitua « le comité pour les questions de sécurité ». Ce comité avait des représentants de tous les pays d'Europe, sauf la Hongrie. Le délégué de la Grande-Bretagne qui en acceptant de siéger au sein du comité fit connaître que le Royaume-Uni n'envisageait pas d'être partie à de nouveaux accords régionaux de sécurité en Europe. Ce comité s'est réuni sous la présidence de M. N. Politis, vice-président de la Commission générale du désarmement.

On adopta le 25 juin 1934 un rapport sur le problème de la sécurité qui fut transmis au président de la Conférence générale. En ce qui concerne les accords régionaux de sécurité la commission constate qu'en premier lieu ils doivent être compatibles avec les règles des grands pactes généraux (Pacte de la S. D. N., pacte de Paris) et « être coordonnés avec les accords particuliers qui pouvaient avoir été conclus antérieurement par les Parties contractantes soit entre elles soit avec

1. *Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.*, vol. XIV, n° 6, p. 171 et suiv.

les Etats tiers. Deuxièmement les accords ne doivent pas être dirigés contre une puissance ou un groupe de puissances. Ainsi que l'avait établi en 1928 le comité d'arbitrage et de sécurité « si certains Etats estiment nécessaire l'existence d'une garantie dans le cas d'agression d'Etats tiers on peut estimer qu'il n'appartient pas à la S. D. N. dont le but est de développer entre tous les membres une confiante coopération en vue du maintien et du raffermissement de la paix, de recommander des stipulations qui risquent de pousser à la formation de groupes rivaux de nations » et que « les traités d'assistance mutuelle auront d'autant plus de valeur et mériteront d'autant mieux l'appui de la S. D.N. que, suivant le précédent du Pacte rhénan de Locarno, ils seront conclus entre des Etats qui faisaient partie dans un passé récent de groupes rivaux ou dont les différends seraient susceptibles de mettre en danger la paix du monde ».

En ce qui concerne l'expression d'accords régionaux de sécurité, le comité constate qu'« elle n'implique pas nécessairement la limitation de l'application desdits accords à une région proprement dite. Elle peut tout aussi bien convenir pour des accords conclus entre un très grand nombre d'Etats¹ ».

En outre ce même comité de sécurité croit qu'il faut recommander à tous les gouvernements d'Europe, pour la conclusion d'accords régionaux de sécurité, la base fournie par le traité collectif d'assistance mutuelle (traité D.) qui fut en 1928 « hautement apprécié et recommandé à l'examen des Etats membres ou non membres de la Société des Nations ».

Le comité croit qu'il convient d'attirer spécialement l'attention des gouvernements sur : a) l'alinéa 1 de l'article 29 relatif aux mesures provisoires prescrites éventuellement par les juridictions internationales ou par le Conseil de la Société des Nations ; b) l'alinéa 3 du même article visant l'obligation des parties contractantes de s'abstenir de tout acte

1. V. *Résumé mensuel de la S. D. N.*, vol. XIV, n° 6, p. 173.

de nature à aggraver ou à étendre le différend; c) l'article 33 concernant la mission de la Société des Nations de prendre à tout moment des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde; d) l'article 35 où il n'est pas proposé de solution mutuelle, mais où il est laissé aux parties contractantes le soin de trancher cette question dont le caractère est éminemment politique¹.

Enfin examinant la question de savoir si à côté des accords régionaux il convient de recommander la conclusion d'un pacte européen de sécurité, le comité estime « que ces questions seraient plus utilement examinées lorsque aura été fixé le résultat des négociations particulières en vue de la conclusion d'accords de sécurité plus ou moins étendus »².

C'était arriver, en définitive, à la conclusion que la garantie de la sécurité³ continentale n'est que la somme des garanties des sécurités régionales. C'est l'enchaînement et l'interpénétration de ces ententes précises et bien définies dans les vastes groupements continentaux et intercontinentaux, qui peuvent apporter une sécurité totale universelle.

1. *Résumé mensuel de la S. D. N.*, vol. XIV, n° 6, p. 174-175.

2. V. *ibidem*.

3. A la XXX^e conférence de l'Union interparlementaire, tenue à Istamboul du 28 au 29 septembre 1934, on adopta une résolution dont le passage relatif aux traités régionaux est le suivant :

... III. « La XXX^e Conférence interparlementaire considère que la sécurité serait renforcée par la conclusion des pactes continentaux tels que le projet de pacte européen (envisagé en 1933 au sein de la Conférence du désarmement, sous réserve de l'art. 2) ou les traités signés à Rio-de-Janeiro, le 10 octobre 1933 entre plusieurs Etats américains. — IV. La III^e Conférence interparlementaire constatant que les traités régionaux (multilatéraux ou bilatéraux) de sécurité ont eu jusqu'à présent pour base la garantie du *statu quo* territorial, est d'avis que ce système pourrait être utilement développé pour lutter contre toutes les entreprises de la force ou de la violence. Ces accords régionaux de sécurité doivent être compatibles avec les règles des grands pactes généraux (Pacte de la S. D. N., Pacte de Paris). Les accords régionaux de sécurité doivent être coordonnés avec les accords particuliers que pourraient avoir conclus antérieurement les parties contractantes, soit entre elles, soit avec des Etats tiers.

» Les accords régionaux de sécurité ne doivent pas être dirigés contre une puissance ou un groupe de puissances » (*Doc. int.*, 15 décembre 1934, p. 129).

Il semble donc que le régionalisme est ici le seul chemin qui conduit vers un résultat satisfaisant^{1. 2.}

1. A la conférence de la sécurité de Paris (mai 1934), le professeur Bourquin a soumis un plan de travail, et parmi les méthodes et les principes d'application de la sécurité, on trouve un chapitre qui s'occupe du régionalisme par rapport au système universaliste de sécurité collective (« 'Universalisme ou régionalisme du système de sécurité collective », rapports entre les accords régionaux et les engagements universels). Le travail et les recommandations de M. Bourquin ont paru dans le *Bulletin de l'Institut de coopération intellectuelle*, n° 37. (V. R. D. I., 1934, t. XIV, n° 3, p. 297). Nous n'avons pas pu obtenir le plan-rapport de M. Bourquin.

2. Dernièrement on s'est occupé de la conclusion d'un pacte de sécurité à l'Est. Les négociations sont entrées dans une phase très active. Ce pacte régional de sécurité semble avoir l'adhésion de principe de plusieurs gouvernements intéressés. Un accord franco-soviétique fut signé le 5 décembre 1934 par lequel les deux gouvernements s'engagent « à adopter l'attitude suivante : Dans ses relations avec les gouvernements appelés à participer au pacte, et notamment avec ceux qui n'y ont pas encore donné leur adhésion de principe, aucun des deux gouvernements ne se prêtera à des négociations tendant à la conclusion par lui d'accords politiques bilatéraux ou multilatéraux qui pourraient compromettre la préparation et la conclusion du pacte régional de l'Est ou des accords qui y sont liés, ou seraient contraires à l'esprit dont ils s'inspirent ». (V. *Documentation internationale*, 15 janvier 1935, p. 150.) Les entreprises diplomatiques qui sont en cours, permettent de croire qu'on ne renoncera pas à cette entreprise capitale d'ordre régional, pour la stabilité de la sécurité européenne.

A la Conférence de Stresa qui a eu lieu en avril 1935, la France, l'Angleterre et l'Italie, ont été particulièrement favorables à une organisation de la sécurité par voie régionale. Les projets de *pacte de sécurité de l'Est*, du *Pacte danubien de sécurité*, et du *Pacte de la Méditerranée orientale* sont à l'heure où nous écrivons dans une phase active de négociations diplomatiques à la suite de l'initiative et des résolutions prises par les trois grandes puissances. (V. le texte de la résolution de clôture de la Conférence de Stresa, *Le Temps*, 15 avril 1935.)

Enfin, il faut signaler la signature du traité franco-soviétique d'assistance mutuelle du 2 mai 1935, et du protocole de signature qui, dans ses articles 3 et 4 fait allusion à la conclusion d'un pacte régional de sécurité plus étendu, devant englober tous les Etats intéressés à la sécurité aux frontières à l'Est de l'Allemagne (Locarno oriental) et qui se substituerait au Pacte actuel franco-soviétique. Voici le texte des articles 3 et 4 :

III. « Les deux gouvernements estimant désirable la conclusion d'un accord régional qui tendrait à organiser la sécurité entre Etats contractants et qui pourrait comporter ou que pourraient accompagner, d'autre part, des engagements d'assistance mutuelle, se reconnaissent la faculté de participer, de leur consentement mutuel, le cas échéant, à des semblables accords dans telle forme, directe ou indirecte, qui paraîtrait appropriée, les engagements de ces divers accords devant se substituer à ceux résultant du présent traité ».

IV. « Les deux gouvernements constatent que les négociations qui viennent d'avoir pour résultat la signature du présent traité, ont été engagées, à l'origine, en vue de compléter un accord de sécurité englobant les pays du nord-est de l'Europe, à savoir, l'U. R. S. S., l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Pologne et les Etats Baltes voisins de l'U. R. S. S. »... (V. le texte dans la *Documentation internationale*, 15 mai 1935, p. 207-208). Un traité d'assistance mutuelle et un protocole russo-tchécoslovaque, dont le texte est la reproduction exacte et textuelle du traité franco-soviétique a été signé le 16 mai 1935 à Prague. (V. *Le Temps* du 12 mai 1935.)

B. *Le désarmement et le point de vue régional.* — La question de la limitation des armements ne peut pas être considérée comme un problème détaché de celui de la sécurité. L'intégrité territoriale garantie formellement par le Pacte, était accompagnée d'un autre procédé, celui de la réduction des armements de chaque Etat jusqu'au minimum nécessaire pour la coopération à l'œuvre mutuelle d'assistance militaire, sanction éventuelle de l'engagement concernant la sécurité.

Une fois la sécurité garantie par l'article 10 du Pacte, il ne paraissait plus utile que les Etats subissent de lourdes charges pour maintenir une armée coûteuse.

On devait procéder à une limitation progressive des armements dès l'instant où la sécurité fonctionne.

Les règles fondamentales en matière de désarmement sont inscrites dans l'article 8 du Pacte par lequel les membres de la Société des Nations « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

» Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements ».

Il y a donc à distinguer entre les Etats qui se trouvent du point de vue de leur sécurité dans des difficultés particulières ou dans des positions géographiques dangereuses et d'autres qui ne se trouvent pas dans la même situation.

Un membre de la Société des Nations peut être entouré d'Etats limitrophes dont tous à la fois sont paisibles et sans aucune perspective de menace guerrière, et un autre peut se trouver dans un cercle ou au voisinage de peuples non satisfaits et inspirés par un esprit de revanche qui peuvent

à tout instant mettre en danger son existence même. Cette question du « risque spécial » a été une des plus difficiles à résoudre, car elle dépendait d'une sécurité qui n'était pas la même pour tous. Cette question devait recevoir une solution en proportion du degré d'insécurité différent des divers Etats, surtout en l'absence d'une sanction matérielle effective à la disposition de la Société des Nations pour garantir efficacement la sécurité de tous les membres.

Faute de sanction matérielle de la part de la Société des Nations la limitation des armements n'a pas reçu, elle non plus, une solution satisfaisante.

Donc en cherchant la réalisation de la sécurité avec des pactes complémentaires au Pacte général de la Société des Nations on chercha en même temps une méthode pratique et parallèle pour la réductions des armements. Au cours des efforts faits en vue d'organiser en droit et en fait la limitation progressive des armements, la thèse de la primauté de la sécurité devait être considérée comme essentielle.

Pour réaliser la limitation des armements prévue dans l'article 8 du pacte on stipula dans l'article suivant la création d'un organisme spécial qui permettra à la Société des Nations d'aborder l'étude technique de la question.

La création de la Commission permanente consultative « pour les questions militaires, navales et aériennes » fut décidée au conseil de la Société des Nations dans la session de Rome de 1920¹.

D'autre part on créa, à la suite de la proposition de la VI^e commission de l'Assemblée de 1920, la « Commission temporaire mixte » qui fut constituée le 25 février 1921. Elle avait pour mission de préparer, pour soumission au Conseil dans un avenir prochain, toutes études sur la question de la réduction des armements prévue par l'article 8 du Pacte.

1. La C. P. C. commença son travail à la session de Saint-Sébastien (du 3-5 août 1920). V. rapport de la C. P. C. du Conseil, *J. of.*, 1920, p. 347 et suiv.

2. Rapport de la sous-commission, A. de la Commission, n^o 6, *Actes de la I^{re} Ass.*, 1920, p. 342.

Nous n'entrerons pas dans les détails. Disons cependant que ces organismes pour l'étude de la question de la réduction des armements envisageaient le désarmement sous une forme plutôt technique que politique ou juridique.

En 1922 on chercha déjà à restreindre le problème et à l'amener de son plan général mondial à celui des situations régionales et géographiques. Les différentes propositions visant la réduction des armements se réfèrent aux accords régionaux. Par ces accords régionaux on n'entend pas ce qui touche à la garantie ou à la sécurité, mais simplement les accords entre les Etats sur une *méthode et un système de contrôle* de la réduction des armements¹.

Rappelons brièvement les propositions Esher et le projet Robert Cecil présentées en février 1922. Ces deux projets n'avaient pas la même importance car le premier fut tout de suite désapprouvé par la Commission temporaire mixte²; par contre la proposition Cecil devait faire l'objet d'amples discussions devant la III^e Assemblée. Posant comme principe que le traité en vue de la réduction des armements doit être général, il préconisait la réduction des armements dans les limites qui ne diminueraient pas la sécurité nationale, non seulement en ce qui concerne la sécurité propre à un Etat, mais aussi en ce qui concerne celle de tous les Etats signataires. Les Etats souscrivant aux obligations qu'impose ce traité seront obligés de maintenir certains effectifs de force armée en vue de leur utilisation à la demande du Conseil de la Société³. A la suite d'amples discussions sur la question des répartitions et de la sécurité cette formule du lord R. Cecil trouva

1. V. *Actes*, 1924, III^e Com., 2^e séance, p. 10-11, la remarque de M. Lange (Norvège). M. Lange insiste ensuite sur la différence qu'il faut faire entre les accords régionaux pour la réduction des armements et les accords particuliers complémentaires d'assistance mutuelle.

2. Ce projet fixait des coefficients pour chaque pays, le chiffre de 30.000 hommes étant compris comme unité. V. *Actes* de la III^e Ass., séance des commissions, Ann. 2, p. 66.

3. V. le texte du projet, *Actes* de la III^e Ass., séance des commissions, 3^e commission, p. 66.

l'opposition de la délégation française¹ et celle des pays scandinaves. L'opinion scandinave reconnaissait en principe que le désarmement doit être général mais le traité de garantie ne doit pas l'être².

Le docteur Lange délégué norvégien, estimait que la question du désarmement doit être envisagée d'une manière régionale, suivant l'initiative prise par le Chili qui a mis à l'ordre du jour de la conférence de Santiago la question de désarmement dans le continent américain. Et il ajoutait que « la réunion des conférences régionales doit être encouragée³ ».

Aussi la France et ensuite les délégués de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et de la Roumanie se rallièrent à cette idée exposée dans le langage suivant par M. de Jouvenel⁴ : « Je crois, pour ma part, que le pacte général doit être précédé par des pactes particuliers, qu'il ne faudrait pas suspendre toute la cause du désarmement et de la paix à l'hypothèse du pacte général, car ce serait la faire aussi dépendre du refus d'une seule nation, mais je crois au contraire que les grandes nations occidentales devraient conclure entre elles des pactes particuliers. »

On aboutit à une solution adoptée par l'Assemblée qui n'était générale qu'en principe, et elle devait être organisée par des accords particuliers accessibles à tous les pays. La réduction particulière devait être en rapport avec la sécurité

1. V. séance de la 3^e commission, III^e Ass., p. 30 et suiv.

2. M. Lange a soumis déjà à la 3^e commission, une proposition visant les accords régionaux pour la réduction des armements : « Il y a dans le monde, des régions où la situation spéciale des Etats leur permet d'aller plus loin dans la voie de la réduction des armements que ne leur permettrait une condition générale. » Cette proposition fut adoptée. On était d'accord que « dans certaines parties du monde, la situation géographique et politique est telle que les Etats, situés dans ces régions pourraient, à leur avantage et sans sacrifier leur sécurité, aller plus avant dans la voie de la réduction des armements terrestres ou maritimes, que cela n'est possible pour d'autres Etats moins favorisés par leur situation. Pour cette raison, la Commission pense que la C. T. M. doit être invitée à rechercher les progrès réalisables à cet égard ». La Commission a recommandé à l'Assemblée, une résolution dans ce sens qui est devenue à la III^e Assemblée, la Résolution XV.

3. V. *Actes de la III^e Ass.*, p. 13.

4. V. *Actes de la III^e Ass.*, séance plén., p. 252.

des pays intéressés. Cette solution fut envisagée par les résolutions XIV et XV adoptées dans la séance du 27 septembre 1922 par l'Assemblée¹ :

Résolution XIV. — « L'Assemblée, ayant examiné le rapport de la C. T. M. sur la question d'un traité de garantie mutuelle, estimant d'une part que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les traités de paix ou autres accords existants et connus entre les Etats, et que, d'autre part ce rapport renferme des suggestions précieuses quant à la méthode propre à rendre effectif le traité de garantie mutuelle, déclare que :

1. Aucun plan de réduction des armements dans le sens de l'article 8 du Pacte ne peut pleinement aboutir que s'il est général.

2. Dans l'état actuel du monde un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie suffisante pour la sécurité de leur pays.

3. Une telle garantie peut être fournie par un accord général défensif accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe.

Cependant, dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent.

4. La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consente-

1. V. *Actes III^e Ass.*, séance plén., p. 291-292.

ment préétabli à cette réduction est la première condition de ce traité. Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme qui serait plus souhaitable d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays.

Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée aux sécurités que le traité de garantie apportera.

Le Conseil de la S. D. N. après avoir pris l'avis de la C. T. M. qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de ces systèmes, établira ultérieurement, pour le soumettre à l'appréciation et à la décision souveraine des gouvernements, le plan du mécanisme à la fois politique et militaire chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

5. L'Assemblée prie le Conseil de demander aux divers gouvernements leur avis sur les propositions ci-dessus ; elle demande à la C. T. M. de poursuivre ses travaux et afin de donner toute précision aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité basé sur les principes envisagés dans ces résolutions. »

Résolution XV. — « L'Assemblée, tout en affirmant que la réduction des armements visée par l'article 8 du Pacte ne peut porter tous ses effets pour la paix du monde que si elle est générale, tient à souligner l'importance que peuvent avoir des accords régionaux tendant à une réduction des armements, et qui, le cas échéant, pourront même dépasser les mesures fixées pour la réduction générale.

» Et prie le Conseil de demander à la C. T. M. d'envisager au cours de ses travaux ultérieurs la possibilité de recommander la conclusion de semblables accords aux Etats qui pourraient y être intéressés. »

Ces propositions furent soumises par une lettre du Pré-

sident du Conseil de la S. D. N. à tous les gouvernements membres de la Société, en octobre 1922. Parmi les réponses, nous notons celle du gouvernement français qui souligne la nécessité des mesures spéciales pour un pays qui, en raison de sa situation géographique ou historique, court le risque d'être attaqué. Le traité de garantie ne doit jouer qu'entre Etats membres, dans le cadre du Pacte. Le gouvernement français ne croit pas qu'une méthode du traité général soit d'une heureuse influence pour la paix. La meilleure solution consisterait à combiner dans une convention générale deux formes d'assistance mutuelle répondant aux conditions de la guerre moderne et à la diversité des situations des différents Etats. En général on trouve dans les réponses des gouvernements une certaine hésitation, en ce qui concerne les traités particuliers; la réponse du gouvernement belge considère même que l'adoption des traités particuliers sanctionnerait le retour au système des alliances militaires, et que ce serait faire un pas en arrière, contraire à l'idée même de la S. D. N. et désastreux pour l'avenir de l'organisation internationale.

La C. P. C. réunie à Genève en avril 1923 pour examiner les résolutions XIV et XV de l'Assemblée, n'a pu à la suite des avis différents de ses membres, qui avaient des instructions différentes de leur gouvernement, se mettre d'accord sur cette question¹.

Le problème restedonc sans solution après la III^e Assemblée.

La C. T. M. avait reçu le mandat, par la 3^e résolution de la première Assemblée, de poursuivre « toutes études et propositions de réduction des armements prévue par l'article 8 du Pacte »; elle se réunit en février 1923 à Genève pour étudier deux nouvelles propositions : celle du « projet de traité de garantie mutuelle » présentée par lord Robert Cecil et une autre présentée par le lieutenant-colonel Requin.

La caractéristique du premier projet était l'insistance

1. V. J. of., 1923, p. 977 et suiv.

particulière sur le caractère universel du plan. Néanmoins, ce projet admet des traités spéciaux pour des Etats qui se trouvent dans une situation particulièrement dangereuse, mais ces traités prendront la forme de traité spécial, celle de convention militaire et qui devra être approuvé par le Conseil à la majorité « des trois quarts au moins¹ ».

Dans le deuxième projet, nous retrouvons la combinaison de l'accord général et des accords particuliers, mais ces derniers semblent être sur le premier plan. Les accords particuliers sont la base même du système d'assistance et ont pour but de constituer des groupements régionaux.

« Afin de permettre aux H. P. C. de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue par l'article 1, les H. P. C. pourront conclure soit deux à deux, soit en plus grand nombre, des accords créant des groupements dans un but exclusif de défense mutuelle et réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient mutuellement conformément au Pacte, dans des éventualités d'agression qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles » (art. 2)². Ce projet était en conformité avec l'alinéa 3 de la résolution XIV. Les Etats liés par des accords particuliers devront effectuer les réductions des armement proportionnellement à leur sécurité.

Ce dernier projet a tendances régionalistes plus poussées et celui de lord Robert Cecil ont servi de base aux travaux de la C. T. M. Celle-ci a considéré en même temps pour l'élaboration du projet de traité, les réponses des gouvernements concernant la résolution XIV. Pendant les discussions qui ont suivi à la C. T. M., tandis que certains pays relevaient la nécessité imminente des accords particuliers et régionaux, d'autres appréhendaient, comme dans les discussions précé-

1. V. rapport de la C. T. M. (A. 35, 1923, IX, p. 50 et suiv.).

2. V. Avis de la C. P. C., dans le rapport (A. 35, 1923, IX), 1^{re} partie, p. 65 et suiv.

dentes, de voir revivre dans ces conventions particulières les traités d'alliance d'avant-guerre.

L'apparition des accords particuliers dans le projet soumis à la discussion générale à la III^e Commission¹ soulèvera des critiques dans le même sens. La III^e Commission l'a soumis à l'examen de la IV^e Assemblée. Le traité d'assistance mutuelle

1. V. procès verbaux de la 3^e Commission, 1923. — Le Secrétariat de la S. D. N. a soumis à la C. T. M. un rapport qui se préoccupait de la question du contrôle. Il se basait entièrement sur des groupes géographiques. V. *J. of.*, 1923, p. 1034.

... « Ainsi, il résulte des exposés sur la sécurité nationale présentés par les pays neutres de la S. D. N., le souci de la sécurité nationale en fonction pour chaque Etat, d'une zone géographique plus ou moins grande qui constitue, pour ainsi dire, son aire de danger. L'intérêt que chaque Etat porte aux armements des autres ne va guère au delà de cette aire. Il semble donc naturel d'organiser l'échange des renseignements à base des groupes ou districts géographiques définis par l'existence dans chaque membre du groupe, d'un intérêt vital à connaître et à suivre de près les armements des autres membres, cet intérêt vital étant basé sur le souci de la sécurité nationale...

... Ces premiers principes permettraient de classer les Etats membres de la S. D. N. en groupes continentaux et régionaux...

» ... Afin de donner corps à cette idée, la création des comités d'informations mutuelles pourrait être envisagée, dont le rôle consisterait à recevoir une information franche et précise sur les armements, les programmes militaires et navals et les industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre...

» ... Les groupes d'échange (d'informations et de contrôle) pourraient être établis d'après trois caractères :

» A. *Groupe à base territoriale.* Cette catégorie pourrait se diviser à son tour :

» a) Groupes définis par une situation géographique nette : Ex. : Groupe des nations du Nord (Suède, Norvège, Danemark, Finlande);

» b) Groupes formés autour d'un centre d'inquiétude. Ex. : Groupe des Etats héritiers de l'Autriche-Hongrie; groupe des Etats limitrophes de l'Allemagne, comprenant l'Allemagne elle-même, etc...

» B. *Groupe à base maritime.*

» Ces groupes pourraient être formés dans certains cas par les pays riverains d'une certaine mer bien définie. Ex. : Groupe des Etats riverains de la Méditerranée, de la Baltique, etc.; l'échange des renseignements porterait plus spécialement dans ces types de groupes, sur les armements navals, les programmes navals, l'état des industries susceptibles d'être utilisées particulièrement à la guerre navale.

» C. *Groupe à base politique.*

» Il y aurait probablement des cas, dit le rapport, où l'intérêt vital plus haut considéré, comme étant le principe servant à définir les groupes d'échange, ne serait pas nécessairement déterminé par la continuité territoriale ni par le fait que les Etats du groupement seraient riverains d'une même mer, mais plutôt par un ensemble de considérations politiques moins dépendantes de la situation géographique. C'est ainsi qu'on pourrait envisager un groupe d'échange de renseignements entre l'Angleterre, la France, l'Italie, le Japon et éventuellement les Etats-Unis d'Amérique, la Russie et l'Allemagne. Un autre groupe de ce genre pourrait être constitué par l'Argentine, le Brésil et le Chili, etc... ».

qui s'occupait de la question du désarmement dans ses articles 11, 12 et 13, subordonnait la réduction des armements à une garantie préalable assurée sur un plan général. Les accords particuliers pour la réduction des armements avec des plans précis qui permettraient la conclusion des engagements régionaux faisaient défaut. Les garanties générales seules ne pouvaient pas conduire au désarmement car elles étaient trop incertaines et vagues.

La IV^e Assemblée vota une résolution par laquelle ce traité était soumis à l'examen des gouvernements. Nous avons vu en parlant de la sécurité quel était le sort de ce projet de traité. Ici il nous faut signaler une résolution, adoptée par la IV^e Assemblée concernant le désarmement et par laquelle on renvoie de nouveau à l'étude de la C T M. le problème du désarmement en se référant à la résolution XIV

« L'Assemblée, rappelant la résolution XIV de la III^e Assemblée concernant le problème de la réduction des armements, prie le Conseil de charger la C. T. M. d'envisager la possibilité de recommander, parallèlement avec le plan général de réduction des armements, la conclusion d'accords régionaux tendant au même but et destinés à être transmis pour examen et décision aux gouvernements des Etats membres de la Société se trouvant dans une situation géographique particulière, et portés à la connaissance des Etats membres de la Société.

» Ces projets d'accords pourraient, le cas échéant, prévoir des réductions d'armements plus fortes que celles envisagées par le plan général¹ »

Cette résolution a été parmi celles que le Conseil a déferé pour étude à la C. T. M. Celle-ci a rédigé un rapport en remarquant qu'elle a pris connaissance de certains accords régionaux de désarmement qu'on pourrait considérer comme

1, V. J. *of.*, 1924, p. 1633.

des précédents¹. Mais la commission croyait que ces précédents étaient dus à des « conditions locales spécialement favorables » aux accords ou conventions conclus et que dans tous ces cas, l'existence même de ces conditions avait déterminé spontanément la conclusion de ces accords. La C. T. M. a donc cru devoir formuler à ce sujet l'avis suivant :

« La Commission constate que les conditions locales particulièrement favorables à certains Etats peuvent les conduire à des réductions d'armements, après la conclusion des ententes régionales ou même sans qu'il existe de semblables ententes.

» Elle ne doute pas que les Etats ainsi favorisés ont déjà fait ou ne manqueront pas de faire ces réductions sans qu'il soit opportun de les leur recommander.

» En conséquence, la Commission n'estime pas qu'une recommandation spéciale de sa part puisse avoir un objet pratique². »

Toute orientation régionaliste pour la solution des problèmes de désarmement paraissait donc acceptable mais sans aucune immixtion et sans aucune initiative de la part de la Société des Nations.

Le Protocole de Genève s'est borné à résoudre seul le problème de la sécurité sur un plan plutôt universel sans élaborer un cadre précis pour la réduction des armements. Celle-ci devait s'ensuivre normalement une fois le Protocole accepté par tous les pays du monde.

Après l'échec du Protocole on changea en quelque sorte

1. Ces accords et conventions concernant le désarmement sont : Les accords entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique conclus le 28 avril 1817. — Les conventions pour la limitation des armements entre les Républiques de l'Amérique centrale (Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua et Costa-Rica) signées à Washington, le 7 février 1923. — La convention entre la République Argentine et le Chili signée à Santiago, le 28 mai 1902 et enfin le traité signé à Santiago du Chili, le 3 mai 1923 par les Etats suivants : Venezuela, Panama, Etats-Unis, Uruguay, Equateur, Chili, Guatemala, Argentine, Nicaragua, Brésil, Colombie, Cuba, Paraguay République Dominicaine, Honduras et Haïti.

2. V. *Actes*, 1924, 3^e Com., p. 127.

la méthode et on chercha à mettre en pratique et organiser les principes du Pacte dans le sens régionaliste.

Suivant une proposition faite par M. Chamberlain on préconisait « de compléter le Pacte en coopération avec la Société des Nations par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. Il va sans dire que ces accords devront avoir un caractère purement défensif, être conçus dans l'esprit du Pacte et exécutés en étroite harmonie avec la Société des Nations et sous ses auspices¹. »

Le 25 septembre 1925 l'Assemblée prit une résolution par laquelle « l'Assemblée, s'inspirant de l'article 3 du Pacte, invite le Conseil à procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une conférence en vue de la réduction et la limitation des armements, afin que, lorsque du point de vue de la sécurité générale des conditions satisfaisantes auront été assurées, comme il est prévu dans la résolution XIV de la III^e Assemblée, ladite conférence soit convoquée et la réduction et la limitation générale des armements puissent être réalisées ».

On créa la Commission préparatoire de la conférence du désarmement. Celle-ci a soumis au Comité du Conseil trois programmes en vue des travaux pour la réduction et la limitation des armements².

Le programme de travail fut élaboré par le Comité du Conseil³ d'après ces trois projets et c'est sur ces bases que le Comité établit un questionnaire qui devint le programme de travail de la commission préparatoire.

Ce questionnaire porte sur les problèmes fondamentaux concernant le désarmement comme la définition des divers éléments militaires, économiques, géographiques dont dépend

1. V. *J. of.*, 1925, p. 449.

2. V. Comm. Prép. D., 1926. Programme britannique présenté par le vicomte Cecil, celui de M. Boncour et le memorandum Cobian.

3. Créé au lendemain de l'Assemblée de 1924 par le Conseil de la S. D. N.

la puissance d'un pays en temps de guerre : les catégories d'armements, les armements offensifs et défensifs, etc.

Les problèmes suivants de ce questionnaire furent discutés pendant la première session de la Commission préparatoire qui a eu lieu à Genève en mai 1926 :

a) D'après quels principes serait-il possible d'établir des proportions entre les armements qui pourraient être attribués à chaque pays en tenant compte du nombre d'habitants, des ressources, de la situation géographique, de la longueur et nature des communications maritimes, de la densité et du caractère des chemins de fer, des frontières vulnérables et grands centres vitaux proches des frontières, des délais nécessaires et variables, suivant les Etats, pour transformer les armements de paix en armements de guerre, du degré de sécurité que ce pays, en cas d'agression, pourrait recevoir en vertu soit des dispositions du Pacte, soit des engagements particuliers contractés avec lui.

b) Si l'on admet que le désarmement dépend de la sécurité, à quel point peut-on réaliser le désarmement régional comme suite de la sécurité régionale ?

Ou doit-on dire que tout projet de désarmement est irréalisable à moins qu'il ne soit d'une étendue régionale ? Si le désarmement régional est réalisable, peut-on arriver par cette voie au désarmement général ?

Pendant les discussions devant la commission de ces deux questions, M. de Brouckère (Belgique) disait que le désarmement des pays limitrophes permet à chaque Etat un désarmement correspondant.

« Le principal n'est pas de rédiger des règles de limitations doctrinales, mais d'entrer en négociations afin de mettre les parties d'accord¹. »

En ce qui concerne la question b, le représentant de la

1. C. P. D., 1926, p. 41.

Roumanie était d'avis que le désarmement est en fonction de la sécurité : « La sécurité régionale peut aider à la sécurité générale; mais l'interdépendance d'ordre politique, économique, militaire dans le monde et la généralisation possible des conflits armés surtout quand les grandes puissances entrent en ligne de compte, nous font penser que la sécurité doit être générale pour que le désarmement soit général. » Le représentant des Etats-Unis d'Amérique, M. Gibson remarquait que la seule procédure possible est d'essayer de résoudre la question du désarmement sur une base plutôt régionale que sur une base universelle. Il demandait que la Commission considère que les accords régionaux constituent l'une des méthodes les plus pratiques pour aborder la question de la limitation des armements et notamment des armements terrestres. A la deuxième session de la C. P. D. qui eut lieu en septembre 1926, le délégué américain a fait une déclaration faisant ainsi connaître le point de vue des Etats-Unis d'Amérique :

Cette déclaration soulignait que : « 1° Les armements terrestres sont plus susceptibles de limitation par des accords régionaux; 2° le succès pour la limitation des armements sera obtenu en isolant le plus grand nombre possible de problèmes concrets et en abordant l'étude de ces problèmes d'une façon directe et pratique sans attendre le détail de tout un système de principes abstraits applicables à tous les problèmes relatifs aux armements. »

En répondant à cette déclaration, M. Paul-Boncour s'exprimait ainsi : « Je crois qu'en réalité c'est à la commission préparatoire qu'il appartiendra de voir les avantages et les inconvénients des accords régionaux... Je ne voudrais pas que mon silence pût faire croire que le gouvernement que j'ai l'honneur de représenter ici acquiesce et d'avance à la thèse que ce serait vers des accords régionaux que la Conférence générale de limitation et de réduction des armements s'orienterait. Si par malheur la Conférence ne pouvait aboutir à une limi-

tation et à une réduction des armements, j'aimerais encore mieux des accords régionaux que rien du tout¹. »

Mais ces questions se posaient devant la Commission préparatoire d'une façon un peu marginale et tangentielle, Le but principal de cette commission c'était moins l'étude de la méthode du désarmement que surtout celui de préparer l'organisation de la Conférence générale du désarmement. Ce sont les questions techniques qui s'engageaient.

Les discussions, tant à la troisième session de la C. P. D.² qu'à la quatrième et cinquième session³, ont porté sur l'interdépendance des armements terrestres, navals et aériens, sur la limitation des dépenses budgétaires, sur la guerre chimique ou sur le contrôle. Ce sont ces questions qu'on étudia pour pouvoir se mettre d'accord sur un avant-projet de convention⁴.

A la sixième session de la Commission préparatoire (avril-mai 1929) on demandait la réunion à une date rapprochée de la Conférence générale du désarmement.

Les résultats de cette conférence et la limitation éventuelle des armements seront certainement en fonction de la sécurité et comme celle-ci doit être assurée régionalement, il semble que tant les accords de limitation des armements et surtout son contrôle devront être organisés à base des groupes ou districts géographiques.

1. V. aussi *C. P. D.*, 1926, p. 16.

2. 3^e session, 21 mars au 16 avril 1927.

3. 4^e session, 3 novembre au 3 décembre 1927, à Genève, et la 5^e session entre le 15 et le 24 mars 1928 à Genève.

4. V. sur les détails, *C. P. D.*, 1927-1928.

§ 3. *Le problème des sanctions et le régionalisme*

(art. 16 du Pacte)

L'article 16 du Pacte contient le système des sanctions :
« Si un membre recourt à la guerre... il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la S. D. N. »

L'Etat fautif n'aura plus la possibilité d'entretenir des relations économiques avec aucun autre Etat car ceux-ci « s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes les relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales et personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Les sanctions économiques devront être prises immédiatement sans que les Etats soient invités par le Conseil. Les sanctions militaires auront au contraire besoin d'une recommandation de la part du Conseil (al. 2 de l'art. 16). Cette recommandation ne peut obliger les membres à contribuer avec des effectifs militaires en vue de la sanction. Les Etats ne sont pas juridiquement tenus d'effectuer ces engagements car c'est une simple recommandation.

Quoique la sanction soit prévue dans le Pacte sa portée était loin d'être satisfaisante pour un Etat touché par une guerre d'agression. La contrainte n'était pas garantie; en fait, elle était loin d'être rendue efficace. Chaque Etat pouvait lui-même décider sur son intervention. Donc ces stipulations « laissent planer une suspicion implicite sur le caractère d'une action éventuelle de la S. D. N¹ ». En somme

1. V. Scelle, *op. cit.*, p. 260.

« les pays qui pourraient avoir besoin de secours savent aussi peu ce qu'ils vont obtenir que ceux qui devraient les fournir savent ce qu'ils donneront »¹. Les membres de la Société des Nations qui craignaient une guerre d'agression n'avaient qu'à suivre la formule « aide-toi, la Société des Nations t'aidera ».

Les projets d'amendements faits à la première Assemblée à l'article 16 tendaient à créer des situations exceptionnelles pour certains pays en cas de sanction économique. C'est le premier effort dans ce domaine contre l'universalisme excessif des prescriptions du Pacte.

Les pays du groupement scandinave croyaient ne pas pouvoir sacrifier leur existence économique même en cas d'une infraction à l'article 16 de la part d'un Etat. Cet amendement de l'article 16 était proposé par la Norvège et par la Suède. On voulait ajouter à l'alinéa¹ de l'article 16 : « Toutefois sur la demande d'un membre pour lequel l'application de la disposition ci-dessus énoncée viendrait à présenter un danger grave, le Conseil peut autoriser cet Etat à maintenir dans la mesure qu'il déterminera ses relations avec l'Etat en rupture du Pacte ». Cet amendement était essentiel pour ces pays nordiques, qui ont des ressources insuffisantes par leur situation géographique, car « un grand Etat en rupture de pacte vis-à-vis d'un pays pourrait par exemple, être tenté d'occuper le territoire du petit pour sauvegarder les intérêts économiques mis en jeu par suite du blocus² ».

L'Assemblée n'accepta pas ces amendements, mais invita le Conseil à nommer une commission pour les étudier. A la suite de la proposition de la VI^e commission de la première Assemblée le Conseil de la Société des Nations institua une « Commission internationale du Blocus³ qui sera chargée

1. V. Mitrany, *Le problème des sanctions internationales*, 1926, p. 81.

2. V. *J. of.*, 1920, p. 356-357.

3. V. *Actes de la I^{re} Ass.*, séances plén., p. 392-395.

d'étudier, parmi d'autres questions concernant la contrainte économique, les propositions des Etats du groupement scandinave. Dans sa XII^e session le Conseil nomme la C. I. B. qui se réunit la première fois à Genève le 22 août 1921, Celle-ci avait à étudier les amendements scandinaves. Elle tient 9 séances et soumet un rapport à la XIV^e session du Conseil². Dans ce rapport elle déclare que « l'application de l'arme économique pose des problèmes qui dépendent dans une si large mesure des circonstances géographiques, économiques et autres que leur solution à l'avance ne présente guère d'intérêt pratique... » D'ailleurs, continue le rapport, une nouvelle étude de l'article 16 nous paraît nécessaire afin de tenir mieux compte dans sa rédaction de la nécessité pour la Société des Nations de pouvoir adapter l'application de l'article 16 aux situations diverses de chaque cas particulier. »

En outre il y aura des distinctions à faire entre les Etats dont le territoire est limitrophe de l'Etat fautif, qui peuvent prendre à titre de précaution des mesures particulières qui ne concerneraient pas des Etats plus éloignés; et des mesures d'ordre naval, militaire et aérien, recommandées par le Conseil, seraient à prendre par les Etats appelés par lui à contribuer aux forces nécessaires pour l'application de ces sanctions. La Commission internationale du Blocus recommande aussi d'apporter des ménagements aux Etats qui, par l'application intégrale des mesures d'ordre financier et commercial prescrites, pourraient provoquer dans ces pays « des souffrances et des dangers presque intolérables ». La Commission propose donc un amendement à l'article 16 semblable à celui qui avait été présenté à la première Assemblée par les Etats scandinaves : « Toutefois sur la demande d'un membre qui justifiera que les facilités qu'il demande sont nécessaires à sa sécurité aussi bien économique que politique, le Conseil a qualité pour accor-

1. Session de Paris du 21 février au 3 mars 1921.

2. V. A. 14, 1921 p. 15-22.

der telle dérogation qu'il jugera ne pas aller à l'encontre du but poursuivi par l'article 16. »

Ces propositions du rapport de la Commission du Blocus furent envoyées par le Conseil à la deuxième Assemblée. Celle-ci le soumet à sa troisième Commission. Cette dernière n'était pas favorable à la suite qui avait été donnée par la C. I. B. aux amendements scandinaves, car l'application graduelle des mesures économiques peut se faire, non pas à cause d'un intérêt particulier d'un certain Etat, mais dans l'intérêt général du succès de la pression économique sur l'Etat fautif. Telle était en résumé l'opinion de la III^e Commission.

La deuxième Assemblée adopta le 4 octobre 1921 un amendement ainsi conçu :

« Toutefois si le Conseil jugeait que pour certains membres, l'ajournement pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures, dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent¹, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes ou les inconvénients qu'elle pourrait leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. »

C'était adopter, en partie, la proposition scandinave. Le Conseil pouvait ajourner pour certains Etats l'entrée en vigueur de la sanction économique. Si donc l'intérêt particulier d'un Etat ou de plusieurs Etats était lésé par la sanction économique ils pouvaient la repousser. L'acceptation de cette mesure n'était qu'une défiance de la part de l'Assemblée envers un article du Pacte trop uniforme et sans souplesse.

Il faut ajouter que ces amendements ne sont pas entrés

1. Les deux autres alinéas du dit amendement à l'article 16 votés à cette occasion par l'Assemblée, sont les suivants :

« 3. Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et les membres contre qui cette guerre est entreprise.

» 3. Le Conseil doit notifier à tous les membres « de la Société, la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pressions économiques visées au présent article ». V. *Actes*, 14, 1921, p. 41.

en vigueur car ils ne furent pas ratifiés dans la forme prévue¹.

Les anciens textes gardent donc leur force juridique... mais — se demande avec beaucoup de raison M. J. Ray — « quelle autorité morale et pratique conservent-ils après avoir été publiquement et presque unanimement désavoués ? »².

Passons maintenant au projet d'assistance mutuelle de 1923. Il devait être, selon M. A. Lebrun³ « un prolongement du Pacte », en outre il devait organiser la sanction insuffisante de l'article 16.

L'article 2 du pacte d'assistance mutuelle pose le principe de l'assistance générale. L'article 5, alinéa 1, spécifie les mesures à prendre en cas de sanctions économiques : « Le Conseil peut décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte, les membres de la Société non signataires du présent traité n'étant toutefois liés par cette décision que dans le cas où l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte. » Mais à côté de l'esprit universel et général de ce traité, nous l'avons vu en parlant de l'assistance générale prévue pour assurer la sécurité, il y avait un côté consacré aux accords particuliers. Les mesures de sanction militaire pouvaient être demandées, en principe, aux parties contractantes situées dans le même continent. On a vu pourquoi l'attitude des gouvernements était hostile à ce traité⁴. Le Conseil pouvait d'après ce projet non seulement recommander la sanction, mais la décider en qualité d'un organe exécutif et pas seulement consultatif. Cet effort pour adapter le Pacte aux réalités pratiques était considérable et il donna suite à une tendance continue vers

1. Par l'art. 26 du Pacte : « Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée ».

2. V. J. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 519.

3. Actuellement Président de la République française, alors sénateur, délégué de la France à la S. D. N.

4. V. au paragraphe sur la sécurité, § 54.

un système de sanctions adapté aux conditions spéciales données avec des obligations précises et certaines dans un cadre plus restreint.

Nous avons vu, en parlant de la sécurité, que le Protocole de Genève, quoique ayant certains traits d'organisation régionale, effraya bien des pays à cause de la coexistence de l'intervention universelle et générale. C'est l'article 11 du Protocole de Genève qui devait renforcer dans ce sens les dispositions de l'article 16 du Pacte : « Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10¹ du présent Protocole, les obligations des dits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l'agresseur sans aucun retard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que *chacun* des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permet sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements. Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du Pacte, les Etats signataires prennent l'engagement, *individuel et collectif* de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé, et de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à des échanges réciproques en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute nature² ... »

Les deux articles suivants ont pour but d'organiser en détail cette sanction économique et militaire par la création d'organismes compétents pour les étudier. Il faut bien re-

1. Ce dernier alinéa décide que « le Conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article 11 du présent protocole, et tout Etat signataire ainsi requis sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant ».

2. V. Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 841.

marquer qu'en ce qui concerne la sanction, le Protocole tient compte, dans une certaine mesure, et plus que l'article 16 du Pacte, de la « situation particulière des Etats ». Son caractère universel de même que celui du Pacte cherche à se renforcer par des éléments particuliers pour augmenter l'efficacité des sanctions...

« Le Conseil aura, nous dit l'article 13 du Protocole, qualité pour recevoir les engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes, afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent protocole. Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 ci-dessus, ces Etats peuvent en outre faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes au secours d'un Etat particulier victime de l'agression.

Les accords visés au précédent alinéa, sont enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations, ils resteront ouverts à tout Etat de la Société qui voudrait y accéder¹ ».

Mais ce rôle accessoire de ce traité donné à la convention générale paraissait être la grande lacune et la cause de l'insuffisance de la méthode synthétique employée par les auteurs du Protocole. C'étaient justement ces accords particuliers et donc la méthode analytique qui devait fonder et établir un système de sanctions clair et précis.

Quand le gouvernement britannique fit connaître sa déclaration par laquelle il refusa l'acceptation du Pacte, il souligna qu'aucune sanction ni économique ni militaire n'était concevable sur le plan universel, avant que celui-ci soit basé sur des traités particuliers stables. En principe, les sanctions prévues par le Protocole sont toutes sur un plan général et universel, mais elles sont difficilement applicables du fait de

1. V. Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 841.

la simple existence en dehors de la Société des Nations, de collectivités économiques puissantes.

« L'emploi des sanctions économiques pourrait contraindre les courants commerciaux à prendre des voies inaccoutumées et on ne saurait les arrêter; il en résulterait sans doute de grands dommages pour l'Etat coupable, mais rien ne permet de croire qu'il en serait accablé ni même qu'il en serait le plus atteint. »

» L'insistance avec laquelle on parle à nouveau des sanctions, les occasions nouvelles que l'on découvre pour leur emploi, l'élaboration d'une procédure militaire, suggèrent insensiblement l'idée que l'objet essentiel de la Société des Nations n'est pas tant de développer *une coopération amicale et une harmonie consciente* dans la conduite des affaires internationales que de maintenir la paix en organisant la guerre et peut-être la guerre sur un plus grand pied... Toute sanction mentionnée, soit dans le Pacte, soit dans le Protocole *dépend des traités*; et si les traités n'ont point de valeur, toutes les sanctions deviennent nécessairement vaines. Quoi que nous fassions, nous n'avons d'autre ressource que de nous fixer en fin de compte à la parole donnée¹. »

Donc c'était reconnaître que la solution pour une sanction efficace doit être recherchée sur le plan régional d'abord. Ce premier effort a été réalisé d'une façon heureuse avec le système adopté par les accords régionaux de Locarno.

Nous avons pu résumer, dans les pages qui ont précédé, l'importance du Pacte rhénan du point de vue de la sécurité. Maintenant nous essaierons de jeter un coup d'œil sur la portée de la sanction dans ce cadre régional envisagé par les accords de Locarno.

Les moyens pratiques de contrainte prévus par le Pacte rhénan pour réprimer la violation des engagements stipulés

1. V. J. of., 1925, p. 446-450.

sont prévus dans les article 4 et 5 du dit Pacte. Ces mesures doivent établir l'ordre garanti et faire respecter les décisions prises par les organes compétents. On sait que ce Pacte ne donne en somme que des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la Société des Nations. Il renforce, comme nous l'avons déjà vu, la valeur du pacte de la Société des Nations dans cette région. L'article 16, a été renforcé par le Pacte rhénan de la façon suivante : « Si l'une des H. P. C. — dit l'article 4 — estime qu'une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations.

» Dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux puissances signataires du présent traité et chacune d'elle s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé.

» En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du traité de Versailles par l'une des H. P. C. chacune s'engage dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, dès que la dite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression, et qu'en raison, soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou de rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire. Néanmoins le Conseil de la Société des Nations saisi de la question conformément au premier paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les H. P. C. s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui aurait recueilli l'unanimité

des voix à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités¹. »

Le Conseil n'est plus obligé d'organiser lui-même la sanction. Il *constate* seulement la violation ou la contravention aux dispositions du Pacte rhénan, si elle a été commise. Non seulement la guerre d'agression non provoquée est passible de sanction, mais aussi la contravention concernant la zone démilitarisée. Le Conseil de la Société des Nations vérifiera les faits pour indiquer si l'intention d'intervenir de la part du garant est justifiée ou non.

Après l'avis² du Conseil, la sanction doit être obligatoire et immédiate, les garants étant engagés à venir en aide à l'Etat attaqué. Ils doivent prendre toutes les mesures militaires effectives. Après la décision du Conseil, leur obligation devient formelle. En cas de violation flagrante prévue par l'alinéa 3 de l'article 4 du Pacte rhénan, même sans la décision de la Société des Nations, l'assistance immédiate est obligatoire. Cette intervention peut se produire s'il y a ouverture brusque des hostilités, franchissement de frontière, ou attroupements des forces armées dans la zone démilitarisée.

Le Conseil peut dans ce cas prendre diverses mesures pour arrêter les hostilités. L'article 5 du Pacte rhénan décide qu'en cas de refus des trois puissances mentionnées à l'article 3, (Allemagne, France, Belgique) de se conformer aux méthodes de règlement pacifique, ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, les dispositions de l'article 4 du traité rhénan s'appliqueront. Ainsi dans le cas où un conflit devient juridique, le bénéficiaire d'une décision de la C. P. J. I. pourrait user contre le récalcitrant des mesures de contrainte, seule-

1. V. Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, p. 864.

2. Cet avis doit être pris à l'unanimité, conformément à la règle établie par l'article 5 du Pacte de la S. D. N. M. Politis fait, dans un article paru dans la *R. D. I. D. C.*, 1925, t. VI, p. 727, cette remarque à propos de l'unanimité : « On peut être sûr qu'en fait, la présence dans son sein (du Conseil) de deux principaux garants, qui ne voudraient, sans se déshonorer, contester la réalité d'une agression certaine, s'emploiera pour que l'unanimité soit réunie ».

ment s'il est autorisé par le Conseil de la Société des Nations. Enfin, si le Conseil est d'avis que l'intervention des parties garantes est nécessaire, celles-ci doivent intervenir aussi bien que dans le cas de l'article 4.

Ces accords du Pacte rhénan sont complétés par les traités de garantie conclus entre la France et la Tchécoslovaquie et la France et la Pologne. Ils sont identiques pour les trois pays, et ont pour but de renforcer dans leur article premier les dispositions générales de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations¹ : « Dans le cas où la Pologne (la Tchécoslovaquie) ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Pologne (la Tchécoslovaquie) agissant par l'application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes, qui n'aurait pas été provoqué. »

Par cet accord complémentaire du Pacte régional de Locarno, les dispositions qui dans l'article 16 du Pacte, ne sont que facultatives, deviennent pour les pays de cette région obligatoires. En cas de violation de l'article 2 du Pacte rhénan, ou d'une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, l'assistance n'est pas obligatoire seulement pour les Etats garants du Pacte rhénan, mais aussi pour ces deux membres de la Société des Nations, la Tchécoslovaquie et la Pologne, qui ne sont pas liés par l'article 16 d'une façon facultative seulement, mais aussi, et d'une façon définitive par l'article premier de ces traités régionaux complémentaires.

Il ne nous est pas possible de développer ici, dans tous ses détails, le problème de l'assistance et de sa procédure dans une application éventuelle de la sanction. Il faut signaler

1. V. le texte, Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 879,

encore l'opinion des cosignataires des Accords de Locarno quant à l'interprétation que ces cosignataires ont cru donner à l'article 16, tel qu'il est prévu dans le Pacte. Cette interprétation donne un caractère non pas universel mais plutôt régional à l'article 16.

Dans la note collective adressée à l'Allemagne concernant l'interprétation de cet article (annexe F. des accords de Locarno) on estime que « les obligations résultant dudit article, pour les membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu à collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique¹ ».

Cette interprétation coïncide avec l'alinéa 2 de l'article 11 du Protocole de Genève. Mais tandis que, comme nous l'avons déjà remarqué, le Protocole envisageait une obligation pour assurer les sanctions de l'art. 16, générale d'abord et particulière ensuite, cette nouvelle interprétation inspirée à la suite de la méthode locarnienne d'organisation de la sanction, tend à assurer la contrainte dans une région restreinte, pour avancer du particulier au général en établissant d'abord dans le cadre régional, des obligations claires et précises.

Les accords de Locarno sont par leur système de sanction une garantie nouvelle d'une importance sans précédent qui, statuant sur une région ou une organisation réelle de la contrainte, est particulièrement désirable.

Nous avons vu, en parlant du problème de la sécurité dans le cadre régional, l'approbation que la VII^e assemblée a donnée aux accords de Locarno. Ce système est recommandé et ses règles doivent être admises comme fondamentales pour régir la politique extérieure de chaque nation et ces principes seront reconnus par tous les Etats, ils seront mis en pratique

1. V. Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, p. 878.

le plus tôt possible pour tous les Etats ayant intérêt à contracter de tels traités¹.

Après la création de la Commission préparatoire de la conférence générale du désarmement, le problème de l'organisation de la sanction s'est posé parallèlement avec le problème du désarmement. Nous n'entrerons pas ici dans des détails qui nous emmèneraient trop loin de notre sujet, cependant il faut indiquer qu'à la session du mois de mai 1926 de la Commission préparatoire, la délégation polonaise a fait une proposition qui rappelait le système de sanction établi par les accords de Locarno.

Elle proposait « de faire examiner si une organisation spéciale de l'assistance régionale dans le cadre du Pacte de la Société des Nations serait de nature à aider efficacement les organes de la Société dans leur tâche d'assistance et à rendre la mise en exécution des articles correspondants du Pacte plus facile et plus rapide² ». Cette proposition polonaise n'a pas eu de suite.

Les résultats ultérieurs des travaux pour renforcer et pour rendre applicables les dispositions de l'article 16, sont en connexité avec le problème du désarmement.

Au comité d'arbitrage et de sécurité, institué par la Commission préparatoire, on s'occupa d'une façon plus explicite du problème de la sanction. C'était notamment le memorandum Rutgers, qui a été soumis au Comité d'arbitrage et de sécurité. La préparation de l'exécution de l'article 16 se conçoit dans ce rapport, d'une part, par les mesures spéciales qui s'appliqueraient à des situations déterminées, toutes les éventualités étant envisagées : on pouvait aller même jusqu'à l'élaboration des plans de campagne pour les cas d'agression ; d'autre part elle pourrait être aussi générale et viser à la créa-

1. V. A. 1926, 3^e Com., Ann. 2, rapport à la VII^e Ass., p. 49 et suiv. et *Actes de la VII^e Ass.*, séances plén., p. 120.

2. A. 14, 1927, p. 55-56.

tion d'une situation qui permettrait d'avoir confiance « en l'efficacité des organes de la Société et en la bonne volonté des membres d'accomplir leurs devoirs si l'application de l'article 16 était nécessaire¹ ». Le comité d'arbitrage et de sécurité approuva ces idées et en prit acte.

A la conférence pour la limitation et la réduction des armements, ouverte le 2 février 1932, la délégation française déposa le 5 février un projet en vue de l'organisation de la sanction internationale. La thèse française préconisait la création d'une force de police internationale « d'une importance variable suivant les régions intéressées et conformément aux engagements que prendraient les H. P. C.

« Ces engagements contractés par les Etats envers la Société des Nations les obligeraient à porter secours avec des forces déterminées et constamment disponibles, à toute victime d'une agression. Cette contribution pouvait être facultativement augmentée sur la recommandation du Conseil de la Société des Nations (deuxième paragraphe de l'art. 16 du Pacte) en cas d'agression, pour l'application des conventions régionales d'assistance mutuelle dans le cadre du Pacte.

Les engagements de chaque Etat seraient différents suivant le lieu du conflit : conflit intéressant un autre continent que celui auquel l'Etat appartient ; conflit intéressant un continent dont l'Etat fait partie ; conflit dans lequel l'agresseur a une frontière commune avec l'Etat contractant². »

§ 4. *Le régionalisme et l'arbitrage.*

Un des principaux procédés juridiques qu'on s'efforce d'employer contre l'aboutissement des conflits internatio-

1. V. sur les détails de ce mémorandum les documents de la C. P. D., série VI, p. 142 à 158.

2. V. S. D. N., Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, t. I, p. 113-116.

naux à la guerre, c'est l'arbitrage. Il doit substituer la solution du droit à la solution belliqueuse. Cette idée était une des principales assises par laquelle on voulait atteindre la paix. Elle devait prévenir et empêcher la guerre et assurer la justice.

Dans la première convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux signée à La Haye en 1899 et révisée en 1907 on l'a ainsi défini : « L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. Le secours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence¹. » Le caractère obligatoire de la sentence arbitrale est un des traits essentiels de l'arbitrage. Nous n'insisterons pas sur les précédents de l'arbitrage ni sur les étapes de l'organisation et sur les problèmes connexes. Nous voulons seulement dégager les quelques aspects à caractère régional de l'organisation actuelle de l'arbitrage dans le cadre de la Société des Nations.

Les textes principaux du Pacte qui organisent l'arbitrage sont contenus dans les articles 13 et 15. En vertu de l'article 13 peuvent être soumis à l'arbitrage les différends qui portent sur des questions telles que l'interprétation d'un traité, tout point de droit international, l'appréciation d'une responsabilité d'un Etat en ce qui concerne la rupture d'un engagement et du quantum de l'indemnité due pour une telle rupture. Les questions d'autre nature susceptibles d'entraîner un différend entre les parties peuvent être soumises à la Cour permanente de justice internationale ou à toute juridiction arbitrale désignée par les Parties. En vertu de l'article 15 sont soumis au Conseil, et le cas échéant à l'Assemblée qui peut toujours être substituée au Conseil à la demande des Parties, tous les différends que les parties n'ont pas confiés à l'arbitrage n'étant pas en mutuel accord pour le faire.

1. V. Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 190-191.

Ces deux compétences, d'une part celle de l'organe juridique, de l'autre celle de l'organe politique, se trouvent exclues par le paragraphe 8 de l'article 15 qui est ainsi rédigé :

« Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution. »

Cet amendement fut aussi, comme l'article 21 du Pacte, apporté par le président Wilson, comme résultat des suggestions du Sénat des Etats-Unis. On ne pouvait pas admettre à Washington que des questions concernant plus ou moins le continent, ou même les « affaires domestiques » puissent être portées devant un autre organe et une autre souveraineté que celle des Etats-Unis¹. Ceux-ci n'admettaient pas que leur autorité puisse être placée sous le contrôle d'une autorité extérieure fût-elle la Société des Nations elle-même.

« L'article 15 paragraphe 8, exclut de la compétence de la Société des Nations, les affaires domestiques, comme la doctrine de Monroe en exclut les affaires américaines. Dans un cas comme dans l'autre les Etats-Unis en ratifiant le Pacte auraient gardé la possibilité de soulever l'exception d'incompétence toutes les fois qu'ils l'auraient jugé bon². » Cette disposition du Pacte consacra, en somme, l'incompétence de la Société des Nations pour certains problèmes américains. Ceux-ci doivent trouver leur solution par des moyens américains, croit M. G. Scelle, car « on peut admettre que, dans les

1. L'immigration japonaise dans l'Ouest des Etats-Unis fut une des causes de ces préoccupations du Sénat Américain. V. Ray, *Commentaire*, p. 490 note.

2. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 171-172. Cette interprétation est confirmée — croit M. Scelle — par l'attitude du gouvernement de Washington à la Cour de Justice internationale. Les réserves dont il eût entouré cette accession, en particulier la réserve 5 relative aux avis consultatifs, aboutissaient en réalité à demander pour les Etats-Unis, un droit de *veto* à l'intervention de la Cour toutes les fois que cette interprétation leur paraîtrait de nature à réagir sur leur politique.

affaires d'ordre américain, en tant qu'elles demeurent spécifiquement américaines la Société des Nations organise un règlement américain par des moyens américains. Mais c'est à condition que la Société des Nations, dans l'exercice de sa compétence générale, définisse ce qu'il faut entendre par « affaire américaine » et conserve le droit de revendiquer le règlement de celles qui cesseraient d'être américaines pour mettre en jeu des intérêts universels. Ainsi nous apparaît dans toute sa crudité et dans tout son réalisme, le problème du régionalisme et même du continentalisme proprement dits¹ ».

Cette célèbre exception de l'article 15, paragraphe 8, concernant la compétence exclusive des parties² ne peut pas être étudiée ici. Le conseil des juristes qui a donné son avis relatif à cette question s'exprimait ainsi : « Quand un différend susceptible d'entraîner une rupture est porté devant le Conseil à la requête de l'une des parties conformément aux termes de l'article 15, paragraphe 1, le cas envisagé par l'article 15, paragraphe 8 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend. Notamment les réserves généralement admises dans la plupart des traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties. Le Comité croit utile de faire observer que le cas échéant le Conseil devra tenir compte des engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix³. »

Nous voyons dans cet avis de la commission des juristes le même rapprochement entre les traités d'arbitrage et les enten-

1. V. G. Scelle, *op. cit.*, p. 173.

2. Dans un rapport présenté au Conseil en 1926 sur la réglementation des différends internationaux, on proposa la création d'un comité de conciliation spécialisé du point de vue territorial (Europe orientale, affaires d'Orient et affaires d'Amérique) et qui pourrait, le cas échéant, donner leur avis au Conseil. (V. J. Ray, *Commentaire*, p. 117.)

3. V. l'avis du Comité des Juristes à la suite de l'incident italo-grec, *J. of.*, 1923, p. 1320.

tes régionales, que celui qui est fait dans l'article 21 du Pacte.

L'allusion, dans l'article 21, aux traités d'arbitrage marque une tendance à reconnaître les liens étroits qui existent en fait entre toute entente régionale et les traités d'arbitrage. De même qu'on prévoyait des ententes régionales en vue de l'organisation de la sécurité, on prévoyait l'adoption dans les mêmes régions des ententes « particulières d'arbitrage ». « L'article 21, dit M. G. Scelle, ne faisait guère que répondre à l'objection si crûment exposée à La Haye en 1907 par la délégation allemande aux partisans de la clause compromissoire générale. Qu'il soit impossible à un Etat d'accepter *in abstracto* l'obligation générale d'arbitrage sans réserve; qu'il puisse au contraire y consentir vis-à-vis de certains Etats déterminés, cela était en 1907 et est en 1927 une évidence¹. »

Les ententes régionales ont contribué à la création des systèmes régionaux d'arbitrage les plus cohérents.

Il y a un certain parallélisme entre le développement de ces ententes et les accords régionaux d'arbitrage.

Un exemple évident pour l'illustration de ce développement sont les traités d'arbitrage conclus à Locarno. Nous avons pu examiner brièvement leur rôle en ce qui concerne l'organisation de la sécurité et de la sanction. Nous allons étudier maintenant les accords de Locarno sous leur aspect arbitral. Ces traités d'arbitrage ne sont pas passés seulement entre l'Allemagne et la Belgique (annexe B) entre l'Allemagne et la France (annexe C) mais aussi entre l'Allemagne et la Pologne (annexe D) et également entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie (annexe E).

Nous examinerons premièrement la disposition de l'article 3 du Pacte rhénan qui décide que l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France s'engagent à régler par voie

1. V. G. Scelle, *op. cit.*, p. 175.

pacifique et de la manière suivante toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient, qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires.

« Toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les Parties s'engagent à se conformer.

» Toute autre question sera soumise à une commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette commission n'est pas agréé par les deux Parties la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations¹. »

D'après ce texte qui a une portée beaucoup plus étendue que les dispositions du Pacte, même les différends de moindre importance doivent être portés soit devant un tribunal arbitral ou la Cour de justice pour les questions d'ordre juridique, soit devant la Commission de conciliation, soit devant le Conseil de la Société des Nations pour les questions d'ordre politique. Les modalités de la procédure à suivre sont fixées dans les deux conventions d'arbitrage (annexe B et annexe C) entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France : Article premier. — « Toutes contestations entre l'Allemagne et la France (ou la Belgique) de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit, et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumises pour jugement soit à un tribunal arbitral soit à la Cour permanente de justice internationale. Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'article 13 du Pacte de la Société des Nations². » Ces dispositions présentent un double avantage par rapport à celles contenues dans le pacte de la Société des

1. Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 864.

2. Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, p. 867.

Nations, car, d'une part, ces accords régionaux ont transformé les dispositions facultatives de l'article 13 et 15 en dispositions obligatoires¹ et, d'autre part, ces conventions ont adopté la fameuse distinction entre les conflits d'ordre juridique et ceux d'ordre politique qui seront portés respectivement devant un organe juridique et devant un organe politique.

Les conventions d'arbitrage germano-polonaise (annexe D) et germano-tchécoslovaque diffèrent des deux premières en ce qui concerne le préambule. Ces trois pays reconnaissent que :

a) « Le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux. »

b) « Les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement. »

c) « La sincère observation des procédés de règlements pacifiques des différends internationaux permet de résoudre sans recourir à la force les questions qui viendraient à diviser les Etats². »

En dehors des dispositions du préambule les conventions d'arbitrage germano-polonaises et germano-tchécoslovaques sont conçues dans les mêmes termes que les conventions franco-allemande et franco-belge. Il en résulte que si un conflit s'élève entre l'Allemagne et la Pologne ou la Tchécoslovaquie, s'il est d'ordre juridique il sera porté devant la Cour permanente de Justice internationale et s'il s'agit au contraire des conflits d'ordre politique, c'est le Conseil de la S. D. N. qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte.

Le système d'arbitrage locarnien est avant tout un ins-

1. Sauf pour « les contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé ». (§ 2 de l'art. 1.)

2. Le Fur et Chklaver, *op. cit.*, 2^e éd., p. 872.

trument pratique pour atteindre un but proposé : l'obligation pour les Etats d'une région de l'Europe, où la paix peut particulièrement être menacée, de régler pacifiquement tous leurs conflits futurs. S'inspirant des principes du Pacte de la Société des Nations, les accords d'arbitrage de Locarno les ont précisés, amplifiés et fortifiés. Cette voie d'engagement direct et réciproque sous les auspices de la S. D. N. élaborée jusque dans ses détails et caractères spéciaux peut présenter une garantie réelle et positive.

Certes ces accords d'arbitrage ne suffiront pas pour toutes les menaces de conflits en Europe. Mais cette solution régionale crée une nouvelle méthode de renforcer la paix par l'arbitrage obligatoire organisé régionalement. Cette idée a été reprise par le Comité d'arbitrage et de sécurité créé par la VIII^e Assemblée de la S. D. N. Il était évident qu'un traité d'arbitrage conclu entre la Pologne et l'Allemagne, par exemple, a plus de valeur en ce qui concerne la sécurité et la Paix qu'un traité semblable conclu entre la Pologne et un Etat de l'Amérique du Sud. Dans son rapport sur l'arbitrage et la conciliation fait devant le Comité d'arbitrage et de sécurité M. Holsti remarque que « la valeur d'un traité d'arbitrage au point de vue de la sécurité générale dépend nécessairement de l'importance des Etats liés par ces traités et de la mesure dans laquelle les relations entre les Etats sont susceptibles de mettre en danger la paix du monde et que d'autre part l'absence d'arrangements spéciaux en vue du règlement pacifique des différends entre ces Etats particuliers ne présente pas d'importance au point de vue de la sécurité si ces Etats se trouvent dans une situation telle qu'un différend survenant entre eux serait difficilement susceptible de produire des conséquences graves¹ ».

1. § 17 à 51 du document C. A. S. 10 de la S. D. N.

Le meilleur moyen de développer et de généraliser l'arbitrage serait, d'après le memorandum Holsti, de recommander à l'attention des gouvernements des traités type d'arbitrage d'étendue restreinte, c'est-à-dire des traités bilatéraux et régionaux. Ces traités pourraient s'étendre à d'autres Etats avec le consentement des parties contractantes. Enfin avec cette méthode on viserait la négociation d'un traité général ouvert à la signature de tous les Etats, membres ou non de la Société des Nations ! En somme le rapporteur estime que des traités régionaux d'arbitrage peuvent obtenir plus facilement l'adhésion des Etats intéressés. Les situations et circonstances extrêmement divergentes exigent en matière d'arbitrage des traités et des conventions régionales et non plus générales.

En vue d'offrir une variété suffisante pour s'adapter aux désirs et aux possibilités des divers gouvernements, le Comité d'arbitrage et de sécurité a préparé trois « types » pour le règlement pacifique des différends internationaux. Ce sont les conventions A, B et C¹. Les deux premières prévoient l'arbitrage ainsi que la conciliation. La dernière n'envisage que la procédure de conciliation. On distingue comme dans le système d'arbitrage de Locarno les litiges d'ordre juridique et ceux d'ordre non juridique ou politique. Ces trois conventions furent réunies à la IX^e Assemblée dans un seul acte général d'arbitrage voté le 26 septembre 1928¹. En s'inspirant de ces modèles de traités généraux de conciliation et d'arbitrage les Etats de la Petite Entente ont signé le 21 mai 1929 à Belgrade l'acte général de conciliation et d'arbitrage et de règlement judiciaire.

Comme le traité d'arbitrage de Locarno, l'Acte général de la Petite Entente distingue les litiges juridiques (art. 4) et les litiges non juridiques (art. 8). Pour la définition des dif-

1. A (Arbitrage); B (Règlement judiciaire); C (Conciliation).

2. Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes*, p. 990.

férends d'ordre juridique l'acte emploie la terminologie des traités de Locarno. La procédure de conciliation est obligatoire, mais si cette procédure n'aboutit pas à concilier les parties, elles peuvent choisir entre la composition amiable et la médiation du Conseil de la S. D. N., conformément à l'article 15 du Pacte.

Quand un différend survient entre deux Etats signataires, la Commission de conciliation se compose de cinq membres dont deux sont nommés par chaque partie parmi ses nationaux et les trois autres sont désignés d'un commun accord parmi les ressortissants d'Etats tiers. Cette commission est instituée pour chaque cas particulier comme commission spéciale. Cependant à la demande d'une des parties, une Commission permanente pourra être instituée.

Dans le cas où un différend surgit entre les trois Etats signataires, la Commission de conciliation sera spéciale. Si deux Etats forment un groupe lié par l'identité du différend il y aura deux nationaux et trois neutres dans la Commission de conciliation. Si au contraire les deux Etats agissent séparément, il y aura trois commissaires nationaux et quatre neutres.

L'Acte général de conciliation d'arbitrage et de règlement judiciaire signé par la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie est intégré conformément à l'article 21 dans le Pacte de la Société des Nations.

Une autre organisation régionale d'arbitrage présente le traité de conciliation et d'arbitrage entre l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne signé, le 17 janvier 1925 à Helsingfors. On prévoit le règlement pacifique de tous les conflits qui puissent surgir entre les Parties signataires.

L'Estonie, la Lettonie et la Finlande ont reconnu la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale comme obligatoire.

Il nous fait jeter encore un coup d'œil sur les conventions

d'arbitrage régionales interaméricaines. Un traité pour le règlement pacifique des conflits entre les Etats américains a été adopté à la Conférence panaméricaine de Santiago en 1923 (Traité de Gondra)¹.

Ce traité range dans une catégorie à part les différends qui, en vertu de traités existants entre les Parties sont soumis *ipso facto* à l'arbitrage. Tous les autres conflits doivent être déferés pour investigation et étude à une Commission d'enquête constituée de la manière suivante : Il y a deux commissions permanentes siégeant à Washington et à Montevideo, formées par les trois agents diplomatiques américains les plus anciens parmi ceux accrédités dans ces deux villes. Le rôle de ces deux Commissions permanentes se borne à recevoir des Parties intéressées la demande de convocation d'une Commission d'enquête et de former cette Commission. Par conséquent, dans ce système, ce n'est pas la Commission d'enquête qui est permanente mais les deux Commissions préparatoires. Un rapport sera transmis aux Etats en conflit par la Commission. Ils ont un délai de six mois pour résoudre le conflit. Après ce délai les Parties recouvrent leur liberté d'action. Le traité ne prévoit pas de procédure arbitrale, ni judiciaire.

A la VI^e conférence panaméricaine tenue à la Havane on vota en février 1928 une résolution recommandant aux Etats américains de se réunir dans un délai d'un an à Washington pour conclure des Conventions sur la conciliation et l'arbitrage². Cette recommandation fut suivie d'effet et le 5 janvier 1929, les vingt Etats ont signé à Washington, à la Conférence de conciliation et d'arbitrage, une Convention

1. V. S. D. N., Arbitrage et sécurité (C. 34, M. 74, 1926, V, p. 83 et *Recueil des Cours de La Haye*, 1931, t. XXXVI, p. 322-333, J. Makowski : « L'organisation actuelle de l'arbitrage international ».

2. V. Rapport of the Delegates of the U. S. A. to the Sixth International Conference of American States, held at Habana, 1928, Washington, 1928, 26, (Cité chez Makowski, *op. cit.*, p. 334,

générale de conciliation interaméricaine et un Traité général d'arbitrage interaméricain.

La convention, contenant 16 articles, soumet à la procédure de conciliation tous les litiges qu'il n'aurait pas été possible de régler par la voie diplomatique.

Le Traité d'arbitrage interaméricain signé le même jour contient 9 articles. Le tribunal d'arbitrage est obligatoire et est constitué par les accords des Parties, conformément aux règles qui président à l'activité de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye.

Nous avons réuni dans ce paragraphe quelques exemples de l'arbitrage organisé dans le cadre régional pour montrer que dans le dernier temps la pratique a donné une préférence marquée aux traités régionaux d'arbitrage dans le cadre de la S. D. N. tant en Europe qu'en Amérique.

« Les traités mondiaux dit M. J. Makowski dans un de ses cours de la Haye, ont peu de chance de succès parce qu'ils renferment trop de risques et trop d'inconnu pour les Parties. Ils doivent être préparés par une étape intermédiaire des traités multilatéraux régionaux¹. »

Les voies déjà tracées dans ce sens vont peut-être se perfectionner.

« Pour la solution des différends dit M. G. Scelle, il est pratique d'encourager les Etats à se grouper selon leurs affinités afin de dégager les méthodes et procédures qui leur sont les plus familières ou correspondent le mieux à leur psychologie.

» Vouloir attendre que l'arbitrage obligatoire et universel mûr pour tous les Etats et en toute matière, ce serait de gaité de cœur en arrêter l'essor. Dans le domaine de la justice internationale une certaine décentralisation paraît bien s'imposer². »

1. V. Makowsky, *op. cit.*, p. 379.

2. V. G. Scelle, « Une réforme de la S. D. N. », *R. G. D. I. P.*, 1927, p. 531; et *Une crise de la S. D. N.*, p. 175,

Section II. — Droit international américain.

(Doctrines et règles américaines)

§ 1. *Définition du Droit international américain et justification de son existence.*

Le premier auteur qui a mis le plus complètement en lumière l'idée de l'existence d'un ensemble des problèmes particuliers et des situations spéciales au continent américain fut M. Alvarez. Déjà au troisième Congrès scientifique latin-américain, tenu à Rio-de-Janeiro en 1905, on vota sur la proposition qu'il avait faite au nom du Chili, reconnaissant l'existence d'un « droit international américain ». Quelques années plus tard, au premier congrès scientifique panaméricain, dans les travaux présentés dans la section des sciences sociales, M. Alvarez démontra qu'il y a des situations ou des problèmes internationaux caractéristiques pour le Nouveau Monde. La conclusion présentée par M. Alvarez à l'assemblée fut la suivante :

« Le premier Congrès scientifique panaméricain reconnaît que la diversité de développement du Nouveau Monde, comparée à celui de l'Ancien a eu la répercussion suivante dans leurs rapports internationaux : il y a eu et il existe encore des problèmes ou des situations fréquentes en Europe et qui cependant ne se posent pas sur le Continent américain; que sur ce Continent il y a des problèmes *sui generis* et aussi des problèmes de caractère nettement américain, et que les Etats de cet hémisphère ont réglé dans des conférences panaméricaines des matières qui les intéressent seuls ou qui étant d'intérêt universel, n'ont pas été susceptibles encore d'un accord mondial. Cet ensemble de matières constitue ce qu'on peut appeler le « Droit international américain ».

» Le premier Congrès scientifique panaméricain recommande

à tous les Etats d'Amérique que, dans leurs Facultés de droit et de sciences sociales, on favorise l'étude de ce droit. »

L'assemblée accueillit favorablement ces idées, mais craignant que l'expression « Droit international américain » fût mal interprétée en Europe, on la changea pour celle de « problèmes américains de Droit international ». Le délégué du Brésil, M. Sa Vianna, traitant la question inscrite au programme de savoir s'il existait, ou non, un « Droit international américain » présente à son tour les conclusions suivantes :

« Etant donnée la condition particulière des Etats du Nouveau Monde, on ne peut établir l'existence d'un Droit international américain sauf quand ce Droit doit régir les relations exclusives et réciproques des Etats américains, la nature et le rôle de cette branche de la science s'opposant à cette conception particulariste ». En raison de cette divergence d'idées, la section des sciences sociales nomma une commission pour voir s'il serait possible de concilier les deux propositions. Le projet de déclaration élaboré par la commission fut approuvé à l'unanimité dans la séance du 31 décembre 1908.

« Le premier Congrès scientifique panaméricain reconnaît que la différence de développement du Nouveau Monde comparée à celui de l'Ancien a eu la répercussion suivante dans leurs relations internationales : que sur ce Continent se posent des problèmes *sui generis* et aussi des problèmes de caractère nettement américain; que les Etats de cet hémisphère ont réglé par des accords plus ou moins généralisés les matières qui les intéressent seuls ou qui, étant d'intérêt universel, n'ont pas été encore susceptibles d'un accord mondial, en incorporant de la sorte dans le Droit international des principes d'origine américaine.

» Le Congrès scientifique recommande à tous les Etats de ce Continent que, dans leurs Facultés de droit et de sciences sociales on prenne en considération l'étude de ces matières¹. »

1. V. A. Alvarez, *D. I. américain*, p. 268-269.

Mais un rôle plus important dans le développement du droit international américain devait être tenu par l'ouvrage de M. Alvarez paru en 1910 sous le titre *Le Droit international américain*¹. « Cette expression peut paraître équivoque — dit M. Alvarez², — car elle a déjà été employée, mais avec une tout autre valeur. Une de ces acceptions est celle des cas concrets qui, dans des questions internationales se sont produits en Amérique³. Aux Etats-Unis quelques publicistes ont réuni et classé méthodiquement les questions internationales auxquelles leur pays a été mêlé et qui ont été l'objet soit de conventions, soit de négociations diplomatiques, soit de décisions judiciaires. On appelle aussi ces ouvrages *Ouvrages de Droit international américain*⁴. On se sert aussi de cette expression pour indiquer qu'il y a toujours antagonisme d'intérêts entre l'Ancien et le Nouveau Monde. L'expression « Droit international américain » provoqua avec raison de vives protestations de la part des Etats des deux hémisphères, puisqu'il est absurde de supposer qu'il y a toujours antagonisme d'intérêts là où tout appelle la solidarité. C'est pour avoir pris ce terme dans un tel sens que les quelques membres de la première et de la seconde conférence pan-américaine nièrent son existence⁵.

Dans un troisième sens, on indique par cette expression la solidarité d'intérêts qui existe entre ce groupe d'Etats.

1. L'expression de droit international américain fut déjà employée en 1826, au Congrès de Panama; en 1864, le Congrès du Chili avait déclaré que l'intervention espagnole au Pérou était contraire au droit international américain, etc. V. Yepes, « Contributions de l'Amérique latine au développement du droit international public », *Recueil des Cours de La Haye*, 1930, t. II, p. 776 et suiv.

2. V. A. Alvarez, *op. cit.*, p. 259 et suiv. et note 1.

3. Ont pris l'expression de droit international américain, dans ce sens, Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, et Seijas, *El Derecho internacional hispano-americano Publico y Privado* (Caracas, 1884).

4. Exemple : Wharton, *A digest of the International Law of United States* et Moore, *A Digest of the international Law* (8 vol., Washington, 1906).

5. V. *Conferencia Internacional Americana* (Edition officielle, Washington, 1890, t. II, p. 969-970). Cf. *Actas y Documentos de la Segunda Conferencia Pan Americana* (Mexico, 1902, t. I, p. 342-343).

Une quatrième acception est celle de règles internationales que les Etats d'Amérique reconnaissent expressément dans leurs conférences panaméricaines en leur attribuant une grande importance. Dans ce sens, la première conférence panaméricaine reconnut l'arbitrage et la seconde les principes établis dans les trois conventions signées à la première conférence de La Haye comme des Règles de « Droit international américain ». Les expressions « Droit public américain » et même « Droit public sud-américain » employées souvent dans les conventions des Etats entre eux, sont prises dans le même sens.

Une cinquième acception est celle des règles *sui generis* qu'on veut établir comme un privilège ou une exception en faveur de l'Amérique. C'est cette acception qui a été donnée à la doctrine de Drago par son auteur¹. Une sixième acception est synonyme de codification du Droit international en Amérique.

Enfin, une septième acception est celle de problèmes internationaux exclusifs de l'Amérique, et des travaux que certains publicistes ont faits ou préparent sur ces matières. La question qui se pose — poursuit M. Alvarez — est celle de savoir si, dans la communauté des nations, des règles de caractère américain sont possibles, et, dans l'affirmative, quels Etats, elles pourront affecter : les Etats américains seuls, ou aussi les Etats de l'Europe dans leurs rapports avec l'Amérique ?

Sur le premier point, il n'existe aucun doute. Les Etats américains peuvent proclamer directement ou indirectement dans leur vie politique, des règles sur des matières qu'ils jugent nécessaires, soit parce qu'ils ne croient pas devoir accepter les règles existantes, soit qu'ils ne peuvent suivre

1. V. Drago, « Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale » dans la *R. G. D. I. P.*, t. XIV, pp. 251-287. Cf. Moulin, « La doctrine de Drago » dans la même *Revue*, p. 466-468.

celles qui ont été créées pour d'autres circonstances, soit aussi parce qu'il n'y a pas de règles dans la matière.

Dans les rapports internationaux, puisqu'il n'existe pas un législateur supérieur chargé de régler les rapports des Etats, c'est la volonté expresse ou tacite des nations qui les établit. Un continent tout entier, qui manifeste sa volonté sous cette forme, peut donc prétendre à l'application des règles qu'il se donne.

Sur le deuxième point, la règle doit affecter tous les Etats dans leurs rapports avec l'Amérique. Mais dans la pratique, il se présentera des cas où les Européens résisteront. En attendant qu'on trouve des moyens pour résoudre les conflits, il faudra décider que les règles américaines seront suivies quand elles devront recevoir leur application dans le Nouveau Monde. Au contraire, on ne saurait prétendre que l'Europe puisse imposer sa volonté à l'encontre de tous les Etats qui constituent ce continent.

Mais, à leur tour, quand les problèmes devront recevoir leur solution en Europe, les Etats américains devront se conformer aux principes européens. En somme la loi de chaque continent doit toujours être respectée dans les applications sur son continent¹ ». Ce n'est pas établir un droit distinct ou opposé au droit international universel, comme le croyaient certains auteurs qui ont critiqué la thèse de M. Alvarez², mais c'est seulement reconnaître qu'il existe des règles de droit international qui ne sauraient avoir une application universelle. Il faut faire des classifications et des distinctions quant à certaines règles qui en fait, tout en reconnaissant les principes du droit international général, s'assouplissent et s'adaptent, par la volonté expresse ou tacite des Etats, aux besoins spéciaux de certaines régions ou de certains continents.

1. V. A. Alvarez, *op. cit.*, p. 259 et 261.

2. V. La Viana, *De la non-existence d'un droit international américain*, Rio-de-Janeiro, 1912.

« L'opposition qu'ont rencontrée les idées d'Alvarez, dit M. J. Urrutia¹, provient de ce qu'on leur a attribué une signification différente de celle qu'Alvarez lui-même s'est chargé de bien préciser. Ce qu'il proposa dès le début, ce fut d'attirer l'attention sur un ensemble de matières de nature internationale particulières à l'Amérique. Cet ensemble, qu'il faut désigner par une phrase, peut être appelé « problèmes américains de droit international », ou bien « instructions particulières américaines dans le droit international » ou bien « système international américain » ce n'est qu'une question de nom. »

A la session de La Havane de l'Institut américain de droit international de 1917, on formula dans un projet les droits fondamentaux du continent américain. Ce projet contenait les principes de base du droit public international américain².

I. « Les Etats d'Amérique, tout en reconnaissant l'universalité de la Société des Etats et des règles qui la régissent, déclarent cependant qu'ils ont le droit — affirmé dès le moment même de leur émancipation — d'établir d'un commun accord les bases fondamentales sur lesquelles doit reposer la société internationale américaine, en conformité avec leur passé historique, leurs nécessités et leurs aspirations.

II. Les Etats d'Amérique déclarent aussi que les questions de caractère spécialement américain doivent être réglées sur notre continent, soit conformément aux principes de droit international généralement acceptés, soit en élargissant et en développant ces principes, ou en en créant de nouveaux adaptés à la condition spéciale de notre continent.

III. Les Etats du continent américain, égaux devant la loi,

1. V. *Le Continent américain et le Droit international*, Paris, 1928, p. 195.

2. Il a été présenté par M. Alvarez, secrétaire général de l'Institut. V. *La session de La Havane de l'Institut américain de droit international*, 1917, p. 76, Nous citons d'après Fauchille, *Traité*, p. 640 en note.

ont des droits acquis à leur indépendance et à leur entière souveraineté : ces droits ainsi que le droit sur son territoire, ne pourront être limités de quelque manière que ce soit, au profit d'un Etat extracontinental même avec la volonté de l'Etat américain.

IV. Un Etat extracontinental ne peut ni directement, ni par des moyens détournés ou des personnes interposées, et pour quelque motif que ce soit occuper même temporairement une portion quelconque du territoire d'un Etat américain pour y exercer des actes de souveraineté même avec le consentement du dit Etat.

V. Un Etat extracontinental ne pourra intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat américain contre la volonté de celui-ci.

VI. Tous les Etats d'Amérique sont solidaires quant à la défense et au maintien des droits proclamés dans les articles précédents...

Déclarations générales : (art. X). « Les Etats d'Amérique, en établissant les droits énoncés aux articles précédents, droits que leur solidarité leur permet de proclamer et de maintenir, déclarent que ces droits ne sont point conçus dans un esprit particulariste. Les Etats d'Amérique ne désirent nullement, se séparer juridiquement des Etats d'autres continents, notamment du continent européen avec lequel ils sont liés étroitement par des intérêts de toutes sortes, au contraire, ils désirent ardemment que tous les Etats du monde adhèrent aux dits principes, afin de pouvoir les ériger en principes universels du droit international. »

C'est en 1924 que l'Institut américain de droit international élabore un projet semblable au précédent, qu'il devait présenter au Conseil directeur de l'Union panaméricaine. On met de nouveau sur le premier plan la notion du droit international américain, parmi d'autres pro-

positions de caractère général en déclarant que « les Républiques américaines, en s'incorporant à la communauté des nations, ont reconnu que le droit international en vigueur en Europe leur était de ce fait applicable. Mais, en même temps, et dès cette époque, elles ont soutenu qu'elles avaient le droit de protester contre, ou de ne pas accepter les règles en vigueur en Europe et qui étaient en contradiction avec leur indépendance et leur souveraineté. elles ont soutenu qu'elles pouvaient proclamer d'autres principes ou d'autres règles, plus ou moins en harmonie avec leurs nouvelles conditions d'existence et plus aptes à favoriser leur libre développement. Elles ont réclamé notamment le droit d'établir les bases fondamentales sur lesquelles doit reposer la société internationale américaine, en conformité avec leurs nécessités et leurs aspirations. Les Républiques américaines déclarent que les matières de caractère spécialement américains doivent être réglées sur leur continent conformément aux principes de droit international universel, si cela est possible, ou en élargissant et développant ces principes, ou même en en créant de nouveaux qui soient adaptés aux conditions du nouveau continent si cela est nécessaire.

Par droit international américain il faut entendre l'ensemble des institutions des principes, des règles, des doctrines, des conventions, des coutumes et des pratiques qui, dans le domaine des rapports internationaux, sont propres aux Républiques du Nouveau Monde.

« L'existence de ce droit est due aux conditions géographiques économiques et politiques du continent américain, à la manière dont les nouvelles Républiques ont été formées et sont entrées dans la communauté internationale, et à la solidarité qui règne entre elles. Le droit international américain ainsi compris ne tend nullement à créer un système international qui aurait pour but de séparer les Républiques de

cet hémisphère du concert des autres nations du monde¹.»

Maintenant nous allons examiner quelques unes de ces règles propres au Continent américain, créées par la nature, l'histoire et les situations tout à fait particulières de cette partie du monde.

§ 2. *La Doctrine de Monroe.*

Quant au début du xix^e siècle la Russie voulait étendre ses possessions dans l'Amérique septentrionale au détriment des Etats-Unis d'Amérique, le secrétaire d'Etat John Quincy Adams remettait au ministre russe de Washington une note en déclarant : « Nous contestons le droit de la Russie à tout établissement territorial sur ce continent et nous proclamons nettement le principe que les continents américains ne sont plus dorénavant soumis à aucun nouvel établissement colonial européen² ».

A l'époque où cette déclaration a été faite, une menace d'intervention de la part de la Sainte Alliance dans l'Amérique du Sud pour aider l'Espagne contre les colonies révoltées, s'est manifestée.

En face de ces menaces seuls les Etats-Unis étaient complètement indépendants et forts. Un des auteurs de leur indépendance qui prévoyait le rôle de grande puissance que devaient jouer les Etats-Unis dans le Nouveau-Monde faisait encore en 1776 cette déclaration significative : « Notre première maxime fondamentale doit être de ne jamais nous engager dans des disputes européennes, la seconde de ne jamais souffrir que l'Europe se mêle des affaires cisatlantiques. L'Amérique septentrionale et l'Amérique méridionale ont une série

1. Cité chez Urrutia, *Droit international américain et Droit international*, p. 22 et suiv. et J. M. Yepes, *Recueils des Cours de La Haye*, 1930, I, p. 788.

2. Cité chez Antakolez, *La doctrine de Monroe et l'Amérique latine*, p. 3.

d'intérêts distincts de ceux de l'Europe et qui leurs sont particulièrement propres. Elles doivent pour ce motif avoir un système à elles séparé et distinct de celui de l'Europe¹. »

Nous retrouvons les mêmes idées dans l'adresse d'adieu de Washington de 1796 et telle était l'orientation du Président Madison parmi les prédécesseurs de Monroe.

C'est à propos des revendications des Etats-Unis concernant les possessions nord-américaines des Etats d'Europe et de l'intervention de la Sainte Alliance auprès de l'Espagne que le Président Monroe fixa les principes de sa doctrine. Elle est contenue dans trois paragraphes du message que le Président adressait au Congrès des Etats-Unis, le 2 décembre 1823. Voici le texte de ces trois passages² : § 7. « Sur la proposition du Gouvernement impérial russe, faite par le ministre de l'Empereur résidant ici, de pleins pouvoirs et des instructions circonstanciées ont été transmis au ministre des Etats-Unis à Saint-Petersbourg, pour arranger par des négociations amicales les droits et intérêts respectifs des deux nations sur la côte nord-ouest de ce continent. Une semblable proposition a été faite par S. M. Impériale au gouvernement de la Grande-Bretagne qui l'a aussi acceptée. Le gouvernement des Etats-Unis a été désireux par ce procédé amical, de manifester la grande importance qu'il a toujours attachée à ses bons rapports avec l'Empereur et sa sollicitude à entretenir les meilleures relations avec ce gouvernement. Dans les discussions auxquelles ces intérêts ont donné lieu, et dans les arrangements qui ont mis fin au conflit l'occasion a été jugée propice d'affirmer comme un principe touchant aux droits et intérêts des Etats-Unis, que les continents américains, par la libre et indépendante condition qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent, ne sont plus désormais

1. Antakolez, *op. cit.*, p. 7.

2. Nous citons le texte d'après l'ouvrage de M. Pétin, *Les Etats-Unis et la Doctrine de Monroe*, p. 2.

considérés comme sujets à une colonisation dans l'avenir de la part d'une puissance européenne quelconque.

§§ 48-49. — Dans les guerres entre les puissances européennes tout au moins pour les questions qui les concernent seules, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas. C'est seulement si nos droits étaient atteints et sérieusement menacés, ou si nous ressentions des injures, que nous nous préparerions à la défense. Dans les événements de cet hémisphère, nous sommes nécessairement les plus immédiatement intéressés et pour des causes qui doivent être évidentes pour tout spectateur impartial et éclairé. Le système politique des pouvoirs alliés est essentiellement différent de celui de l'Amérique, et cette différence provient de la différence même de ces gouvernements respectifs. Toute la nation est vouée à défendre notre propre gouvernement, qui ne s'est pleinement développé qu'au prix de tant de sang et d'argent, qui n'a atteint sa pleine maturité que grâce aux citoyens les plus éclairés et sous lesquels nous avons joui d'un bonheur incomparable. Nous devons par conséquent à la franchise et aux amicales relations qui unissent les Etats-Unis et ces puissances, de déclarer que nous considérons toute tentative de leur part pour étendre leur système politique sur quelque partie de cet hémisphère comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité. Avec les colonies actuelles ou dépendances d'une puissance européenne nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas; mais, vis-à-vis des gouvernements qui ont déclaré leur indépendance, qui la maintiennent et dont nous avons reconnu l'indépendance pour de sérieux motifs et d'après des principes équitables, nous ne consentirons jamais à ce qu'il se produise une intervention dans le but de les opprimer ou de contrôler d'une façon quelconque leur destinée de la part de n'importe quelle puissance européenne, sans y voir la manifestation d'une disposition hostile à l'égard des Etats-Unis. Dans les

guerres existantes entre ces nouveaux gouvernements et l'Espagne, nous avons déclaré notre neutralité, du moment où cette reconnaissance à laquelle nous avons adhéré et à laquelle nous continuons à adhérer, avait été considérée comme inévitable au jugement des autorités les plus compétentes de ce gouvernement et même comme indispensable à notre sécurité. Les événements récents de l'Espagne et du Portugal ont montré que l'Europe est encore irrésolue. De ce fait important on ne peut donner de preuve plus certaine que celle-ci : les puissances alliées ont dû considérer comme de leur devoir et comme une satisfaction personnelle de s'interposer, par la force dans les affaires intérieures de l'Espagne. Cette intervention s'est même étendue à des gouvernements qui ne sont point pour elle l'objet d'intérêts spéciaux, pas plus que les Etats-Unis qui sont cependant plus éloignés. Jusqu'à quel point cette intervention peut-elle aller d'après ce même principe, c'est une question que tous les gouvernements indépendants qui s'inquiètent de leur sort intérieur, ont intérêt à connaître, même ceux qui sont plus éloignés ou plus en sûreté que les Etats-Unis. Notre politique vis-à-vis de l'Europe adoptée au commencement des guerres qui ont si longtemps agité cette partie de la terre, demeure la même, c'est-à-dire : nous n'interviendrons pas dans les affaires intérieures d'aucune puissance européenne ; nous considérerons le gouvernement de fait comme le gouvernement légitime, nous cultiverons d'amicales relations avec toutes les puissances et nous maintiendrons ces relations par une politique franche, ferme et virile, plaignant avant tout, en toutes circonstances, les justes revendications de chaque puissance sans accepter les injures d'aucune. Mais, pour ce qui concerne ces continents les circonstances sont éminemment et visiblement différentes. Il est impossible aux puissances alliées d'étendre leur système politique à une partie quelconque de ce continent sans porter atteinte à notre paix et à notre bonheur, pas plus qu'on ne peut croire que nos frères du

Sud, abandonnés à eux-mêmes, accepteraient de leur propre mouvement l'intervention d'une puissance. Il est également impossible, par conséquent, que nous puissions accepter avec indifférence une intervention de ce genre, sous n'importe quelle forme qu'elle se produise.»

Nous sommes donc en présence de trois grands principes posés par ce texte notamment : a) le principe de la non-colonisation; b) le principe de la non-intervention des puissances dans les affaires du continent américain et c) le principe de non-intervention des Etats-Unis dans les affaires du continent européen.

Le premier principe, celui de la non-colonisation, était dirigé premièrement contre les tentatives de l'Espagne de rétablir son système colonial en Amérique du Sud et contre les essais russes d'occuper des territoires dans l'Amérique du Nord. Mais son but était d'interdire une fois pour toute à l'ensemble des puissances européennes, en vue des situations les plus diverses l'acquisition de territoires sur le continent américain. L'Amérique étant composée des Etats libres et indépendants, elle ne pouvait faire l'objet d'une occupation dans aucune partie de ses territoires. Quoi-que, à cette époque il y avait en fait beaucoup de territoires américains qui étaient des *res nullius*, pourtant en Amérique du Sud, les Etats formés des anciennes colonies, espagnoles et portugaises, adoptant comme règle de délimitation de leur frontière le principe de *l'uti possidetis*, ils ont acquis par cette règle tous les territoires vacants pour une éventuelle colonisation.

La défense de coloniser était dirigée seulement contre les puissances européennes, mais en évoluant ce principe a été étendu et opposé à toute autre nation extra-continentale. Il est clair que cette déclaration ne pouvait pas être dirigée contre les colonies européennes en Amérique déjà existantes à cette époque.

Les Etats américains pouvaient acquérir de nouveaux terri-

toires d'un autre Etat américain et même avoir des colonies en Amérique. La colonisation par des Etats américains du continent n'est pas interdite par la doctrine de Monroe. Cette règle de la non-colonisation, dirigée contre tous les autres continents, devenait une règle de droit public spécialement adaptée au sentiment américain pendant tout le ^{xix}^e siècle. Elle a eu des applications nombreuses, nous rappellerons à titre d'illustration le cas concernant la République Dominicaine. Par la déclaration de l'indépendance, en 1822, de la partie espagnole de l'île de Saint-Domingue, il se créait une nouvelle république indépendante. Mais cette indépendance ne pouvait pas durer longtemps car le nouvel Etat, ne pouvant pas se maintenir avec ses propres forces, voulait se soumettre de nouveau à l'Espagne en 1864. Le président de cette république, Santana, réunit son pays à l'Espagne. Les Etats-Unis protestèrent contre cette cession. Au principe que chaque nation peut disposer d'elle-même, ils opposèrent la doctrine de Monroe. Il fallait empêcher toute puissance européenne d'acquérir des possessions à titre colonial en Amérique. A la suite de la protestation des Etats-Unis, l'Espagne renonce à cette cession. On renforça les termes de la doctrine de non-colonisation en interdisant même à tout Etat souverain de se mettre sous la souveraineté d'une puissance européenne. Ce fut une idée qu'on retrouvait déjà dans des messages du 2 décembre 1845 et du 29 avril 1848 du président des Etats-Unis Polk et que le président Grant soulignait de nouveau le 31 mai 1870. en disant que par l'affaire de la République Dominicaine s'affirme le principe que désormais un pouvoir européen ne peut acquérir par quelque moyen que ce soit : guerre, colonisation, annexion, alors même que le peuple annexé le lui demanderait, une partie quelconque du territoire américain¹ ».

1. H. Pétin, *op. cit.*, p. 208.

Une application de la même doctrine fut demandée par les Etats-Unis d'Amérique dans l'affaire de frontière de 1895 entre l'Angleterre et le Venezuela. Il s'agissait d'une portion de territoire que la Grande-Bretagne annexa à la Guyane anglaise, territoire qui appartenait au Venezuela.

Mais il y eut des cas, comme celui de l'occupation des îles de Falkland par l'Angleterre en 1833, où le principe de non-colonisation fut méconnu. Le territoire appartenait à la République Argentine mais l'occupation fut admise sans aucune protestation des Etats-Unis qui n'avaient aucun intérêt d'intervenir. De même dans le cas de l'extension de l'Angleterre dans la baie d'Honduras appartenant alors au Guatemala. En 1877 lors de la cession de l'île Barthélemy à la France les Etats-Unis ne protestèrent pas non plus¹.

2^e Principe. — Le principe de la non-intervention est celui qui s'oppose à toute immixtion des puissances européennes dans les affaires du continent américain. Le dessein des grandes puissances de rétablir en Amérique du Sud l'ancien régime espagnol, préparait un danger imminent pour les Etats-Unis. La Grande-Bretagne surtout, voyait dans les guerres sud-américaines d'indépendance un danger grave pour le système colonial.

Au Congrès d'Aix-la-Chapelle fut discuté en 1818 le problème des colonies espagnoles mais les grandes puissances ne pouvaient pas se mettre d'accord sur la politique à suivre à cet égard.

Pour se rassurer contre toute immixtion possible de la Sainte Alliance dans l'Amérique le président Monroe formula comme nous l'avons vu, le principe que fût déjà exprimé par Washington en 1796 et par le président Madison, que le continent américain a des intérêts propres et séparés de ceux de l'Europe. Monroe s'opposa à l'établissement du système des Etats européens qui voulaient introduire le régime monar-

1. Pour détails, voir Pétin, *La Doctrine de Monroe*.

chique dans certains Etats américains nouveaux. Ces monarchies pouvaient favoriser l'instauration de protectorats européens sur certaines parties du territoire américain. Et puis les Etats-Unis ont voulu établir une norme qui leur semblait équitable dans sa réciprocité : pas d'intervention américaine en Europe, en contre-partie exclusion de l'intervention des grandes puissances dans le Nouveau Monde.

La doctrine de Monroe n'a fait qu'adopter le principe de non-intervention, qui existait déjà dans le droit des gens, aux conditions spéciales du continent américain en vue de lui assurer l'indépendance et la sécurité.

Pendant les troubles de l'île de Cuba et ses tentatives pour essayer d'acquérir l'indépendance, en 1850 et 1851, les Etats-Unis, qui d'ailleurs étaient favorables au mouvement révolutionnaire, s'opposent à la proposition anglaise et française d'aider l'Espagne dans son œuvre de pacification de cette colonie.

En 1861, à la suite des troubles intérieurs au Mexique, entre le gouvernement républicain et le parti clérical, de graves dommages matériels ont été causés aux ministres d'Angleterre, de France et d'Espagne. Ces puissances désirant obtenir la réparation des pertes causées aux représentants de leur pays décidèrent d'intervenir par la force. Elles occupèrent des forteresses du littoral mexicain sans rencontrer aucune opposition de la part des Etats-Unis.

Le ministre américain à Londres écrivait à cet égard en 1860 : « Nous (les Etats-Unis) ne nions à aucune puissance européenne le droit de prendre des mesures contre le Mexique pour réparer les dommages causés. La doctrine de Monroe, tout en s'opposant à toute prise de possession de quelque partie de ce pays, n'empêche pas cependant de faire des opérations hostiles contre cette république pour réparer certains dommages réels qu'elle aurait pu occasionner¹. »

1. *The North American Review*, mars 1903, *La question de Venezuela et la doctrine de Monroe*, cité chez Antakolez, *op. cit.*, p. 41.

Les trois pays européens ont donné aux Etats-Unis l'assurance qu'ils respecteraient les droits de la nation mexicaine et de ne pas changer la forme du gouvernement de ce pays.

Cependant, profitant de l'occupation du Mexique, l'expédition française voulait établir la monarchie dans ce pays. Avec l'aide et la protection de Napoléon III, l'empereur Ferdinand-Maximilien, ancien archiduc d'Autriche monta en 1683 sur le trône. Tous les Etats européens l'ont reconnu. Les Etats-Unis au contraire refusèrent la reconnaissance déclarant que « le peuple des Etats-Unis a la ferme conviction que le progrès n'est possible dans cette partie du monde qu'au moyen d'institutions politiques identiques dans tous les Etats du continent américain¹ ». Immédiatement après la fin de la guerre civile aux Etats-Unis, ceux-ci envoyèrent des troupes aux frontières du Mexique et des démarches furent faites de la part du Gouvernement de Washington auprès de Napoléon III qui promit de retirer les troupes françaises, fait qui précipita la chute et la mort de l'empereur mexicain. Le principe américain de non-intervention reçoit dans cette affaire son application complète².

Le troisième principe de la doctrine monroviennne est celui de la non-intervention des Etats d'Amérique, notamment des Etats-Unis dans les affaires de l'Europe. C'est la partie de la doctrine qui est la moins importante. Elle intéresse les Etats-Unis et elle constitue la base de la politique d'isolement de ces Etats. C'est un isolement en ce qui concerne les immixtions des Etats-Unis dans les affaires politiques et dans les conflits armés de l'Europe. Les Etats-Unis peuvent cependant intervenir hors du continent américain si leurs droits sont atteints ou menacés. Le but de ce principe était d'engendrer une politique contraire à celle du système des alliances

1. Cité chez Antakolez, *op. cit.*, p. 44.

2. V. sur l'intervention française du Mexique, Moore, *A Digest of International Law*, t. VI, p. 488.

européennes. Mais rien ne s'oppose dans ce principe à une collaboration positive des Etats-Unis pour organiser la paix. Par une interprétation trop poussée on a considéré à certaines reprises cette doctrine comme un précepte d'isolement absolu des Etats-Unis. Et c'est cette doctrine qui a motivé principalement l'abstention des Etats-Unis de la Société des Nations et de la Cour Permanente de Justice internationale.

Mais d'autre part elle n'a point toujours été observée. Encore avant la Grande Guerre les Etats-Unis participent à des conférences internationales qui étaient en dehors de la sphère américaine comme par exemple à la Conférence de Berlin en 1885 et à la Conférence d'Algésiras. En 1900 les Etats-Unis interviennent en Chine avec les puissances européennes pour réprimer la révolte des Boxers. Mais ici on pourrait objecter que le principe de l'isolement ne regarde que les relations des Etats-Unis avec l'Europe, l'intervention en Asie étant licite.

Les Etats-Unis se font aussi représenter en 1899 et en 1907 aux conférences de La Haye et adhèrent à la convention pour le règlement pacifique des différends internationaux. En entrant en 1917 dans la guerre mondiale, les Etats-Unis deviennent *associés* et non alliés. On voulait garder au moins cette distinction verbale, la seule chose qui restait encore de la doctrine de non-intervention en Europe.

Un aspect connexe de la doctrine de Monroe est celui des relations qu'elle pose entre les Etats-Unis et les autres Etats américains, notamment les Etats du Sud. La politique des Etats-Unis a été souvent contradictoire et même inconsistante à l'égard de ces pays. Leur intervention dans l'Amérique du Sud en invoquant la doctrine de Monroe et son application se faisait d'habitude dans les cas où un intérêt nord-américain était en jeu. Au début de l'application de la doctrine de Monroe, les Etats latino-américains sous la crainte d'une intervention européenne ont donné, sans hésiter leur adhésion à cette doctrine. La guerre entre le Mexique et les Etats-Unis

de 1846-48, à la suite de laquelle les Etats annexèrent de vastes territoires, est peut-être un des exemples caractéristiques qui suscitérent la réserve et la méfiance de la part de l'Amérique latine contre le danger de l'intervention et de l'impérialisme nord-américain. Mais les faibles tentatives d'opposition des Etats du Sud en voie de formation ne pouvaient pas empêcher les Etats-Unis pendant tout le long du XIX^e siècle d'utiliser la Doctrine de Mouroe pour se rendre en quelque sorte seuls maîtres de l'Amérique. Ils sont devenus les protecteurs du continent, les mandataires des Etats faibles pour diriger et régler les affaires avec l'Europe. Souvent l'intervention des Etats-Unis en vue d'assurer la police et de contrôler les autres Républiques de l'Amérique, étaient considérés comme des manœuvres qui avaient pour but de servir les intérêts économiques et financiers nord-américains.

L'annexion aux Etats-Unis du territoire du Texas, le protectorat imposé à la République de Saint-Domingue, l'annexion de Cuba et de certaines parties de l'Amérique centrale, ont porté des coups lourds à la confiance que les Etats latino-américains avaient mise dans la doctrine de Monroe.

Mais si la politique d'intervention des Etats-Unis a eu des développements quelquefois différents des buts de la Doctrine de Monroe c'est une erreur de confondre deux notions aussi distinctes et d'appeler Doctrine de Monroe toute attitude ou toute action des Etats-Unis à l'égard des autres Républiques, alors qu'il ne s'agit en fait « que de déterminations de leur politique internationale positive, politique que naturellement les autres nations du Continent peuvent approuver ou désapprouver, libres qu'elles sont de s'en accommoder ou de protester contre elle; en tout cas, cette politique est étrangère à la doctrine de Monroe et joue en complète indépendance vis-à-vis d'elle¹. »

1. Suarez, « L'extension de la doctrine de Monroe en Amérique du Sud », *Rec. des Cours de La Haye*, 1929, p. 360.

Mais l'intervention dans les Etats latino-américain de la politique nord-américaine du dollar et du gros bâton, qui prenait souvent pour prétexte la sauvegarde des principes de la doctrine de Monroe était considérée comme une menace constante contre les petits Etats du Continent. Certains d'entre eux voyaient même dans l'insertion de la doctrine de Monroe dans l'article 21 du Pacte la consécration définitive de l'hégémonie des Etats-Unis sur le continent américain. Le Pacte devenait pour eux un instrument à l'aide duquel les Etats-Unis voulaient consacrer leur prépondérance politique dans le Nouveau Monde. C'est certain que jusqu'à maintenant les Etats-Unis n'ont jamais consenti à encourager leur participation à la Société des Nations qu'à la condition de garder une sorte de souveraineté absolue dans les affaires d'ordre américain. Puis surtout, le fait que la doctrine de Monroe n'est pas définie dans l'article 21, a soulevé dans les Etats sud-américain de vives inquiétudes.

Le résultat de cet état de choses furent une série de demandes et de réclamations des Etats d'Amérique latine pour la définition officielle de la doctrine de Monroe.

En 1919, à la conférence de la Paix, on insista pour une définition de la doctrine. De même le San Salvador demanda une définition à Washington. Nous nous bornerons à citer la demande faite en juillet 1928 par le gouvernement de Costa-Rica qui estime que l'article 21 a conféré une portée juridique internationale à la doctrine de Monroe, qui est devenue une loi constitutive du droit public américain « ... mais le gouvernement demande à la Société des Nations de définir « la véritable portée et l'interprétation exacte de la doctrine sus-mentionnée ». L'interprétation donnée par le Conseil de la Société des Nations à l'article 21, en réponse au gouvernement de Costa-Rica, souligne l'importance des accords *inter se* et déclare que « l'article 21 apporte aux Etats participant à des engagements internationaux la garantie que ceux de ces engagements qui assurent le maintien de la paix ne sont pas

atteints dans leur validité par l'adhésion au Pacte de la Société des Nations. En déclarant que de tels engagements internationaux ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte, l'article 21 ne fait ainsi que viser les rapports du Pacte avec les engagements et n'a pour effet d'affaiblir ni de limiter aucune des garanties stipulées dans le Pacte...

» Quant à la portée des engagements auxquels se réfère l'article 21, il est clair que cet article ne peut avoir pour effet de leur donner une sanction ou une *validité qu'ils n'auraient pas possédée auparavant*. L'article 21 se borne à viser de tels engagements tels qu'ils peuvent exister, sans chercher à les définir, une tentative de définition pouvant aboutir, en effet à restreindre ou à étendre leur application. Une pareille tâche n'incombait pas aux rédacteurs du Pacte : elle ne concerne, que les Etats ayant accepté *inter se* de tels engagements¹ »

La crainte des Etats sud-américains contre l'interventionnisme des Etats-Unis est allée si loin que nous voyons même des délégués comme celui de l'Argentine le 28 février 1928, devant le comité d'arbitrage et de sécurité, nier la reconnaissance explicite de la doctrine de Monroe par les Etats américains autres que les Etats-Unis. « La doctrine de Monroe constitue une doctrine politique des Etats-Unis... une déclaration politique unilatérale qui n'a jamais, que je sache, été approuvée explicitement par les autres pays américains². » De même le Mexique dans un télégramme envoyé à l'Assemblée en septembre 1931 pour accepter l'invitation de faire partie de la Société des Nations, déclare : « A cette occasion le Mexique estime nécessaire de faire savoir au moment de son acceptation, qu'il n'a jamais admis l'entente régionale mentionnée dans l'article 21 du Pacte³. »

1. V. J. O., 1928, p. 1608.

2. Voir Ray J., *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 95 du 2^e supplément, Paris, 1932.

3. Cité chez Whitton, *R. G. D. I. P.*, 1933, p. 287. V. aussi J. Ray, *Supplément du Com.* 1931 à l'art. 21.

Pourtant, il est incontestable que les deux principes fondamentaux de la doctrine de Monroe, celui de la non-intervention et celui de la non-colonisation, ont été approuvés, soit explicitement, soit tacitement par les Etats ou les groupes restreints d'Etats américains, tout en réprouvant la politique d'hégémonie et d'intervention des Etats-Unis dans leurs affaires intérieures. Ces deux principes ont été étendus à tout le Continent américain.

M. G. Scelle considère la doctrine de Monroe restreinte à ces deux principes fondamentaux, comme un acte-règle unilatéral en droit public interétatique : « Les énonciations nominatives et impératives de la doctrine de Monroe, relatives au principe de non-intervention, à la libre disposition des peuples, à la non-colonisation du territoire du continent américain, ont fini par être partiellement ou même totalement acceptées soit par les gouvernements américains, soit par ceux d'Europe, et incorporées dans le droit conventionnel lors des deux conférences de La Haye ou de l'élaboration du Pacte la Société des Nations.

« Il paraît difficile de nier que même avant cette incorporation ou cette acceptation explicite, les principes proclamés dans des déclarations de ce genre, aient développé leur puissance de réglementation dans les rapports internationaux¹ ».

Mais à côté des principes justifiés de la doctrine, on voit que des problèmes compliqués se sont fait jour, en ce qui concerne l'intervention. Aussi on cherche à confier à l'Union Panaméricaine et pas seulement aux Etats-Unis le soin d'assurer l'application de la doctrine de Monroe.

Même aux Etats-Unis, il y avait un mouvement d'idées favorable à cette solution pour résoudre les difficultés qui ont surgi avec les Etats latino-américains. « Washington — écrit M. Whitton — ne semble plus disposé à intervenir,

1. V. G. Scelle, *Précis de Droit des gens*, II. Vol. p. 325-326.

même en Amérique Centrale, et il retire les seules troupes qui restent à Haïti et au Nicaragua. Il envoie dans les capitales latines des diplomates capables et instruits, et tâche de prouver aux autres républiques américaines qu'il n'a d'autre but que d'entretenir avec elles les relations les plus cordiales et les plus libérales, caractérisées surtout par un respect pour l'égalité et l'indépendance d'autrui. La question est de savoir si cette politique est suffisante pour faire face aux grands problèmes panaméricains, si elle est capable d'apporter au continent américain le régime de sécurité et de paix que tout le monde souhaite. Nous ne saurions répondre; les années qui viennent peuvent seules résoudre ces questions.

« A ce sujet, nous voulons citer, en concluant, l'opinion de M. Yepes, professeur de droit international à l'Université d'Antioquia (Colombie) qui remarque « l'attitude conciliatrice du Président Hoover et de son Secrétaire d'Etat Stimson, qui s'efforcent noblement de faire revenir la politique extérieure des Etats-Unis au principe traditionnel de la non-intervention. Cette nouvelle politique est appréciée en Amérique latine. Sincèrement appliquée, elle peut dissiper très facilement les quelques nuages qui, aujourd'hui encore, assombrissent l'avenir du Panaméricanisme¹. »

Les deux principes de non-colonisation et de non-intervention ne s'opposent pas au Pacte de la Société des Nations. Le principe de non-colonisation n'est plus d'actualité, bien qu'il fut un des piliers de la doctrine au temps de sa proclamation. « Cette déclaration, dit M. Alvarez², marquait la différence fondamentale qui existe, au point de vue du droit

1. V. J. B. Witton, « La doctrine de Monroe », *R. G. D. I. P.*, 1933, p. 180, et M. Yepes, « La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 2, 1930, p. 747. Voir aussi Vilfort Beauvin, *Le contrôle financier du Gouvernement des Etats-Unis sur la République de Haïti*, thèse Bordeaux, 1930.

2. Voir Alvarez, *Droit international américain*, p. 142.

international, entre l'Amérique d'une part, l'Asie et l'Afrique d'autre part. En Asie, et surtout en Afrique, à côté des Etats vraiment constitués, il y a des colonies et aussi des territoires non-appropriés. En Amérique il n'en va pas ainsi, en vertu d'une fiction, ou plutôt d'un principe tout nouveau d'un caractère nettement américain. »

Nous n'insisterons pas davantage sur ce principe; nous disons encore surtout qu'il est en parfaite concordance avec le Pacte de la Société des Nations.

En ce qui concerne le rapport entre les articles 10 et 16 du Pacte, ils ne sont pas en contradiction avec le principe de non-intervention de la doctrine de Monroe. La Société des Nations peut toujours intervenir dans le continent américain pour assurer l'ordre et la paix. Seule une occupation permanente ne peut pas être admise; or, le Pacte de la Société des Nations lui aussi interdit cette sorte d'intervention.

L'article 10 renforce seulement l'intégrité territoriale garantie par la doctrine de Monroe, par le fait de l'adhésion au Pacte à caractère universel des Etats extra-américains.

« A bien comprendre la doctrine de Monroe » — dit M. de Lapradelle — « ce qu'elle exprime, c'est avant tout l'égalité des Etats dans l'égalité des continents. Que sans doute, elle soit particulièrement satisfaite par la création dans la Société des Nations d'un certain régionalisme, ainsi qu'à plusieurs reprises l'a signalé M. Alvarez, c'est indiscutable. Mais si la doctrine de Monroe peut conduire à un certain aménagement intérieur de la Société des Nations, elle ne renferme en elle-même rien qui soit hostile à l'organisation de celle-ci.

A tout prendre en effet, qu'est-ce que la Société des Nations, sinon une Société des Etats renforcée? Or, les Etats-Unis n'ont jamais déclaré ni même compris, que, par l'effet de la doctrine de Monroe, fût rompue chez eux l'universalité de la Société des Etats, pas plus que l'unité du droit international. Dans son *Progrès du droit des gens*, M. James Brown

Scott a mis si fortement cette idée en lumière qu'il est inutile d'insister¹ ».

La meilleure façon d'harmoniser la doctrine de Monroe dans la pratique avec les buts de la Société des Nations revêt, d'après M. Scelle, la forme du régionalisme : « On peut admettre que dans les affaires d'ordre américain, en tant qu'elles demeurent spécifiquement américaines, la Société des Nations organise un règlement américain par des moyens américains. Mais c'est à condition que la Société des Nations, dans l'exercice de sa compétence générale, définisse ce qu'il faut entendre par « affaires américaines » et conserve le droit de revendiquer le règlement de celles qui cesseraient d'être américaines pour mettre en jeu des intérêts universels. Ainsi nous apparaît dans toute sa crudité et dans tout son réalisme le problème du régionalisme et même du continentalisme proprement dit². »

§ 3. *Autres doctrines : Drago, Tobar, etc.*

Après ce trop bref aperçu dans lequel nous avons vu le caractère de la Doctrine de Monroe et ses rapports avec le Continent américain et la Société des Nations, nous rappellerons quelles ont été les doctrines américaines qui ont eu pour base le continentalisme et le caractère *sui generis* du droit international du Nouveau Monde. La volonté des républiques américaines de faire des progrès dans le domaine de la réglementation internationale s'est manifestée depuis la proclamation de la Doctrine de Monroe continuellement, à tel point que ces progrès dans beaucoup de domaines peut-on dire ont dépassé ceux du droit européen (comme par exemple dans la question concernant la codification).

1. V. A. de Lapradelle, *Cours à la Faculté de droit de Paris*, 1931-32.

2. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 172.

Une autre doctrine spécifiquement américaine et découlant comme une suite logique de la doctrine monroviennne c'est la doctrine américaine dite de Drago, d'après laquelle la dette publique d'un Etat américain ne peut pas provoquer une intervention militaire. Dans la pensée du D^r Drago, ancien ministre des affaires étrangères de l'Argentine, il s'agissait de l'intervention militaire des puissances étrangères au continent américain. Sa doctrine, en effet, a été formulée à propos du blocus des côtes du Venezuela par la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne en décembre 1902.

Le Venezuela avait contracté à titres divers des dettes envers des sujets anglais, allemands et italiens. Mais à la suite des troubles et guerres civiles qui avaient secoué sa vie économique, cet Etat ne put payer. Des négociations diplomatiques en vue du paiement des dettes ne donnèrent aucun résultat¹, les trois puissances occupèrent par conséquent les ports vénézuéliens de Guayra, Puerto-Cabello et Maracaïbo, après des attaques et des bombardements violents, et établirent le blocus autour de ce pays.

Cette mesure prise contre un Etat du Continent américain a produit des réactions et des discussions très animées autour du problème de l'emploi des moyens coercitifs pour le recouvrement des dettes publiques. Nous n'aborderons pas ici les questions des emprunts publics et de la responsabilité internationale de l'Etat débiteur, ni les sanctions internationales de la responsabilité des Etats en banqueroute², nous voulons simplement exposer brièvement la doctrine du D^r Drago,

1. V. sur cette question l'art. de M. Jules Basdevant dans la *R. G. D. I. P.*, XI, 1904, p. 362 et suiv. V. aussi sur la doctrine de Drago l'article de Sir John Fischer Williams, « Le Droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contrat », *Recueil des Cours de La Haye*, 1923, 1 vol. p. 306 et suiv.

2. Voir sur ces points : Louis Sauvaire, *Procédures employées en droit international public contre les Etats qui ne remplissent pas leurs engagements financiers*, (thèse, Bordeaux 1932). Voir aussi le remarquable travail de M. D^r Walter Brodbeck, « Internationale Finanzkontrollen und ihre politischen Grenzen » (*Neue Deutsche Forschungen*) Junker und Dünhaupt Verlag, Berlin, 1935.

qui envoya le 29 décembre 1902, la note suivante au nom du gouvernement argentin à son représentant à Washington.

« Parmi les principes fondamentaux du droit public international que l'humanité a consacrés, un des plus précieux est celui qui détermine que tous les Etats, quelle que soit la force dont ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre elles et ayant réciproquement droit aux mêmes considérations et au même respect.

» La reconnaissance de la dette, la liquidation de son montant, peuvent et doivent être faites par la nation sans détriment de ses droits primordiaux comme entité souveraine; mais le recouvrement compulsif et immédiat, à un moment donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des nations les plus faibles et l'absorption d'un gouvernement, avec toutes les facultés qui lui sont inhérentes, par les puissants de la terre.

» Tout autre est le caractère des principes proclamés dans ce continent américain.

» Les contrats passés entre une nation et des personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive » a dit l'illustre Hamilton. « Ils ne confèrent aucun droit d'action en dehors de la volonté souveraine. »

Les Etats-Unis ont été très loin dans ce sens. Le onzième amendement de leur Constitution établit, en effet, avec l'assentiment unanime du peuple que le pouvoir judiciaire de la nation n'a pas qualité pour connaître des litiges de loi ou d'équité intentés contre l'un des Etats unis par des citoyens d'un autre Etat ou par des citoyens ou des sujets d'un Etat étranger.

La République Argentine a déclaré ses provinces susceptibles d'être demandées en justice et a même consacré le principe que la nation fût éventuellement appelée devant la Cour suprême à répondre de l'exécution des traités passés avec les particuliers.

Mais ce qu'elle n'a pas établi, ce qu'elle ne saurait d'aucune façon admettre, c'est que le montant de sa dette éventuelle, une fois déterminé par sentence, la prive de la faculté de choisir le mode et le temps d'effectuer un paiement dans lequel elle est, pour le moins, aussi intéressée que le créancier lui-même parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple.

Ce n'est en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être ainsi entraînée à la guerre, au préjudice des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations.

La reconnaissance de la Dette publique, l'obligation définie de la payer n'est nullement une déclaration sans valeur par le fait que le recouvrement ne puisse pas s'effectuer par la voie de la violence...

... Le non-paiement des services de la Dette publique du Venezuela s'indique comme une des causes déterminantes de la prise de sa flotte, du bombardement d'un de ses ports, du blocus de guerre, si rigoureusement établi sur ses côtes. Si ces procédés devaient être définitivement adoptés, ils établiraient un dangereux précédent pour la sécurité et pour la paix des nations de cette partie de l'Amérique.

... Le recouvrement *manu militari* des emprunts, implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements.

Cette situation contrarie ouvertement les principes maintes fois proclamés par les nations de l'Amérique et particulièrement la doctrine de Monroe, si efficacement soutenue et défendue en tout temps, par les Etats-Unis, doctrine à laquelle la République Argentine a déjà adhéré implicitement.

» ... Nous ne prétendons nullement que les nations sud-américaines soient, à n'importe quel titre, exemptes des responsa-

bilités de tout ordre que les violations du droit international entraînent pour les peuples civilisés. Nous ne prétendons ni ne pouvons prétendre que ces pays occupent une situation exceptionnelle dans leurs rapports avec les puissances européennes qui ont l'indiscutable droit d'y protéger leurs sujets contre les persécutions ou les injustices dont ils pourraient être victimes, aussi amplement que dans n'importe quelle autre partie du globe.

» La seule chose que la République Argentine soutient, ce qu'elle aimerait à voir consacrer à l'occasion des événements du Venezuela par une nation qui, ainsi que les Etats-Unis, jouit d'une autorité égale à sa puissance, c'est le principe, accepté déjà, qu'il ne peut pas y avoir d'expansion territoriale en Amérique ni de pression faite sur les peuples de ce continent par le seul fait d'une malheureuse situation financière qui oblige un de ces pays à différer l'accomplissement de ses obligations...

... » En un mot, le principe que la République Argentine voudrait voir reconnu, c'est que la Dette publique ne pût provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe...¹ ».

Cette note fut transmise au Cabinet de Washington mais le gouvernement répondit évasivement : « il n'acceptait ni ne rejetait les doctrines habilement exposées par le ministre argentin des Affaires étrangères² ».

Néanmoins, quelque temps après, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis adressa une lettre à la Commission constituée à Washington pour l'élaboration du programme de la Conférence de Rio-de-Janeiro (22 mars 1906) dans laquelle il disait : « je crois que si l'acceptation du principe que les

1. V. le texte complet dans *La doctrine de Drago*, par H. A. Moulin, p. 1-11.

2. Cité chez Louis Drago, « Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale », *R. D. I. P.*, mars-avril, 1907 (t. XIV, p. 251-287).

contrats entre une nation et un particulier ne sont pas recouvrables par la force, question sur laquelle, S. E. le Dr Drago en 1902, adressa une note très habile au ministre de l'Argentine à Washington, peut être consacrée à la Haye, un pas très important aura été fait dans le sens de la restriction des causes de guerre. Pour ce motif, j'espère que le Comité jugera bon d'admettre l'adjonction de cette question à celles que j'ai d'ailleurs signalées¹. C'était donc à la Conférence internationale des Etats américains, de Rio-de-Janeiro, qu'on décida de porter cette question du recouvrement par la force des dettes publiques, à la deuxième conférence de La Haye de 1907 :

« Résolu par la troisième Conférence internationale des Etats américains assemblés à Rio-de-Janeiro :

» De recommander aux gouvernements représentés à cette Conférence d'apprécier l'opportunité d'inviter la seconde Conférence de la Paix à examiner la question du recouvrement forcé des dettes publiques, et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les peuples les conflits d'origine exclusivement pécuniaire². »

Cette doctrine fit sensation en Europe parce qu'on crut que les Etats latins cherchaient par ce moyen à éluder le paiement de leurs obligations financières, ou à se créer une situation spéciale³. Sur la proposition du délégué des Etats-Unis, le général Porter, la Conférence de La Haye vota une convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. Ce fut la convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles adoptée le 18 octobre 1907 à la Conférence de La Haye : « I. Les Puissan-

1. V. H. A. Moulin, *op. cit.*, p. 205.

2. V. Quesada, *Arbitration in Latin-America*, p. 113-115, cité chez H. Moulin, *op. cit.*, p. 209.

3. Cf. Alvarez, *D. I. A.*, p. 235.

ces contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue.

» II. Il est de plus convenu que l'arbitrage mentionné dans l'alinéa 2 de l'article précédent, sera soumis à la procédure prévue par le titre IV, chapitre III de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des parties, le bien-fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement¹. »

Il suffit de comparer ce texte avec celui de la doctrine de Drago pour voir que le principe de cette dernière n'a pas été accepté et qu'il a été remplacé par d'autres règles moins exclusives. Le caractère américain que Drago voulait donner à sa doctrine a été enlevé par la convention de La Haye qui a maintenant la valeur d'un principe de droit international universel. Et cela était juste et équitable : le manque de paiement des dettes publiques n'étant pas une situation particulière aux Etats de l'Amérique latine et ceux-ci ne trouvant pas souvent dans cette situation, ils n'avaient pas un intérêt particulier à voir proclamer une doctrine spéciale à leur égard².

La doctrine de l'éminent publiciste argentin est trop absolue, elle ne distingue pas entre la bonne et la mauvaise foi d'un Etat débiteur. Par suite elle est inacceptable dans sa première partie et superflue dans sa seconde.

1. V. H. A. Moulin, *op. cit.*, p. 301.

2. V. Alvarez, *D. I. A.*, p. 238-239.

Elle est inacceptable, quand elle veut abolir pour jamais l'intervention armée étrangère pour cause de dette publique; elle tendrait alors à l'impunité des Etats qui, de mauvaise foi, ne voudraient pas remplir leurs engagements.

Elle est superflue lorsqu'elle a voulu, comme le dit la note du gouvernement argentin de 1902 et comme l'a déclaré son auteur lui-même¹ empêcher que les Etats européens occupent une portion quelconque du continent américain. Les amplifications de la doctrine de Monroe s'y opposent déjà.

Une extension notable de la doctrine de Monroe fut faite par la résolution Lodge prise le 12 août 1912 après quelques discussions et débats à huis-clos par le Sénat des Etats-Unis². Son but était d'interdire même aux particuliers étrangers acquisition de terrains sur le continent américain. Encore en 1879 un Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants soutenant que l'entreprise sous l'égide d'un gouvernement extra américain, pour l'exécution d'un travail entrepris en territoire américain, doit rentrer dans la catégorie des actes auxquels la doctrine de Monroe oppose une fin de non-recevoir, car on peut craindre que les ouvriers et les constructeurs en viennent à former une colonie étrangère d'une importance telle qu'elle absorbe la vie locale et amène bientôt la domination étrangère³. En 1912 le Sénat par 15 voix contre 14, passa cette célèbre résolution. « Résolu : que si une rade ou une autre place dans les continents américains est ainsi située que l'occupation pour des buts militaires ou navals puisse menacer les communications ou la sûreté des Etats-Unis le Gouvernement

1. V. Drago, « Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale », dans la *R. G. D. I. P.*, t. XIV, p. 270-272.

2. V. *R. G. D. I. P.*, t. XX, p. 555; — Laferrière, *La résolution Lodge et la D. d. Monroe*.

3. V. de Bustamante, « Le canal de Panama et le droit international », *R. D. I. et de lég. comp.*, t. XXVII, p. 129, cité chez Fauchille, traité I, p. 602.

des Etats-Unis ne pourrait voir sans grave préoccupation la possession d'une telle rade ou autre place par une corporation ou association qui eût telle relation à un autre gouvernement, non américain, qu'elle donnât à ce gouvernement pouvoir de fait pour des buts militaires ou navals¹ ».

Cette résolution a été prise à propos des rumeurs de négociations d'un syndicat américain, avec un groupe japonais en vue d'une très grande concession dans le voisinage de la rade de basse Californie, Magdalena Bay.

Lodge voulait déterminer ce cas pour empêcher l'occupation ou la colonisation de la part des sociétés étrangères ayant des rapports avec un gouvernement non américain, cas qui n'était pas prévu en 1823. Quoique cette résolution ne nomme pas expressément le Japon, c'est contre ce pays que se dresse cet avertissement. C'est le premier cas où la doctrine de Monroe s'adresse à une puissance asiatique. Bien que cette doctrine nouvelle n'ait pas encore eu d'applications pratiques, les sociétés étrangères doivent être sans doute mises au courant de ses exigences et que, si un groupe privé, agissant pour masquer une grande puissance, devait chercher à prendre une base aux Amériques un instrument est préparé : il est à la disposition, prêt à servir et sans doute, ne restera pas sans qu'on s'en serve².

Une autre doctrine américaine qui doit être mentionnée ici est celle de *Tobar* : elle est contenue dans une lettre que l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, le Dr Pobar, envoya le 15 mars 1907 de Barcelone au consul de Bolivie à Bruxelles. En partant des idées générales pacifiques, le Dr Fobar chercha un moyen pour éviter les troubles perpétuels et les révolutions des Etats de l'Amérique

1. V. *R. D. I.*, 1933, II, « La résolution Lodge », p. 724 et suiv.

2. V. « La résolution Lodge », *R. D. I.*, 1933, II, p. 724. V. aussi sur les détails, Thomas A. Bailey, « The Lodge Corollary to the Monroe Doctrine », *Political Science Quarterly*, juin 1933.

du Centre et du Sud, qui avaient dans tout le monde la réputation d'être ingouvernables. : « Les Républiques américaines pour leur bon renom et leur crédit, sinon pour d'autres considérations humanitaires et « altruistes » doivent intervenir de façon indirecte dans les dissensions intestines des Républiques du continent. Cette intervention pourrait consister à ne pas reconnaître les gouvernements de fait issus des révolutions contre la Constitution¹. » Cette idée devient une règle de droit international américain étant expressément reconnue par le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador à la Conférence centre-américaine tenue en décembre 1907 à Washington.

Dans la convention additionnelle au traité général de paix et d'amitié que les Républiques centre-américaines ont signé le 20 décembre 1907 ces Etats s'obligent à reconnaître la doctrine du Dr Tobar en la formulant dans l'article premier². « Les gouvernements des H. P. C. ne reconnaîtront aucun gouvernement qui viendrait à s'établir dans l'une quelconque des cinq Républiques à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution contre un gouvernement reconnu, tant que la représentation du peuple, librement élue n'aura pas réorganisé le pays dans la forme constitutionnelle »³. Donc tandis que d'après le droit international traditionnel il ne faut pas une consultation des représentants du peuple, ou d'autres procédés constitutionnels pour la reconnaissance d'un nouveau gouvernement qui jouit d'un pouvoir de fait, la doctrine de Tobar crée une nouvelle règle de droit international d'après laquelle un gouvernement peut jouir de la reconnaissance

1. V. lettre du Dr Tobar, dans la *R. G. D. I. P.*, t. XXI (1914), p. 483.

2. Ratifié en février-mars 1908.

3. V. le texte du traité et de la convention additionnelle du 20 décembre 1907 dans Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle*, année 1907, p. 466; et G. F. Martens, *Nouveau recueil général des traités*, 3^e série, t. III, p. 94 et 102. V. l'influence aux Etats-Unis de cette doctrine chez Charles Dupuis, « Règles générales du Droit de la Paix », *Recueil des Cours de La Haye* 1930, II, p. 124-128.

internationale seulement s'il est approuvé et conforme à la constitution du pays respectif¹.

Une nouvelle doctrine toute récente en matière de reconnaissance internationale de nouveaux gouvernements, d'origine également latine-américaine est celle du ministre des Affaires étrangères du Mexique, *Estrada*. Par une note adressée le 27 septembre 1930, à tous les représentants du Mexique à l'étranger, Estrada tend avec cette doctrine à supprimer la pratique de la reconnaissance expresse ou tacite des nouveaux gouvernements, que le gouvernement mexicain considère comme faisant litière de la dignité nationale du pays dont le gouvernement est en cause. D'après cette doctrine, un gouvernement doit se limiter à maintenir ses agents diplomatiques dans les autres pays, ou à les rappeler, le cas échéant, mais sans se préoccuper de la question de la reconnaissance ou de la qualification légale des gouvernements étrangers. Cette nouvelle doctrine a été adoptée par l'Institut américain de droit et de législation comparée et a motivé déjà de nombreux commentaires dans la presse et les institutions scientifiques de beaucoup des pays. Tout ce qu'on fera pour empêcher l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre servira à consolider la paix internationale et à faire régner la confiance entre les peuples².

§ 4. *Coutumes américaines formées en dehors des Doctrines (l'uti possidetis).*

Nous allons parler maintenant des règles coutumières de droit international américain qui sont issues des circons-

1. V. sur les détails et sur l'application par le président Wilson de cette doctrine dans P. Fauchille, *Traité de droit intern. public*, t. I, p. 634. Cf. l'article de M. Charles Rousseau dans la *Documentation internationale*, 15 juillet 1934, p. 50 note.

2. V. I. M. Yepes, « La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé », *Recueil des cours de La Haye*, t. XXXII, 1930, II, p. 750 note. — V. sur cette matière, « La opinion universal sobre la doctrina Estrada », publication de l'*Institut américain de droit et de législation comparée*, Mexico, 1931, cité chez Yepes.

tances autres, que la proclamation des Doctrines. Parmi ces règles nous étudierons la plus intéressante, l'*uti possidetis*. Elle avait ses origines dans le droit public interne des colonies espagnoles, de l'ancienne métropole. Quand, en 1810, les Etats sud-américains émancipés rejetèrent l'ensemble de l'ancien régime espagnol, ils ont gardé les limites des frontières coloniales tracées par les souverains d'Espagne et du Portugal. Le principe du *statu quo ante* fut appliqué en droit public américain en ce qui concerne les frontières entre les colonies émancipées. Il fallait empêcher que chaque région ou ville proclamât son indépendance sous l'influence des « condillos » ou des chefs de parti ambitieux. Pour arriver à ce résultat il était de tout point nécessaire que les nouveaux Etats fussent constitués sur la base des divisions administratives espagnoles et non sur le principe dangereux du suffrage des populations. L'*uti possidetis* de 1810 n'était que l'expression juridique de ce sage dessein politique. Car « pour fixer les frontières il n'y avait pas d'autre titres valides que les actes du gouvernement espagnol (ou portugais) destinés à établir la juridiction politique des vice-royautés ou capitaineries générales qui constituaient la division du continent Sud-Américain¹ ».

Les anciennes Indes espagnoles avaient une organisation administrative qui reposait sur les circonscriptions suivantes : les pays étaient divisés en quatre vice-royautés qui étaient dans l'ordre de leur fondation : la Nouvelle-Espagne (Le Mexique), le Pérou créées au xvi^e siècle, la Nouvelle-Grenade ou Santa Fé, créée en 1718, Buenos-Aires, créée en 1777. Il existait cinq capitaines généraux à la Havane, à Guatemala, Caracas, Santiago du Chili et Manille.

Après la proclamation de l'indépendance de 1810, l'ancienne vice-royauté de Buenos-Aires était remplacée par la Répu-

1. V. Eusebio Ayala, Le principe de l'*uti possidetis* et le règlement des questions territoriales en Amérique », *R. D. I.*, 1931 (II), p. 447.

blique Argentine et les Républiques de Bolivie, Uruguay et Paraguay. La capitainerie générale de Guatémala était divisée en cinq républiques : Costa-Rica, Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua. La capitainerie générale du Vénézuéla devenait jusqu'en 1830 la « Grande Colombie » de laquelle se détachaient à cette date les Républiques de Nouvelle-Grenade, d'Equateur et du Vénézuéla. A l'intérieur des cadres généraux des vice-royautés et des capitaineries les divisions nouvelles correspondaient en principe aux subdivisions juridictionnelles de l'ancien régime.

D'une manière générale la délimitation théorique des nouvelles Républiques se trouvait automatiquement copiée sur la circonscription générale administrative des Indes, telle qu'elle était prévue dans la loi fondamentale de la compilation¹. Donc pour cette première réglementation territoriale de l'ensemble du territoire colonial en vue de la formation des nouvelles Républiques 1810 par le principe de l'*uti possidetis* ou reconnaissait le nouvel état de droit.

« La faveur dont jouit à cette époque le principe tient moins à son avantage présumé comme mode de solution des conflits, qu'à son intérêt pour la proclamation mondiale de l'indépendance globale du continent sud-américain². Par application globale du principe au continent sud-américain les Républiques latines succèdent aux deux pays : l'Espagne et le Portugal et par suite il n'y a pas dans le continent des territoires qui puissent être considérés comme susceptibles d'occupation car le nouveau principe excluait en même temps la possibilité d'existence dans le continent américain du « *res nullius* ».

L'acceptation par les nouvelles Républiques de cette règle comme principe de droit international continental, anticipait

1. V. Paul de Lapradelle, *La Frontière*, Paris, 1928, p. 76-77. — Cf. *Revue historique*, t. CXXV, p. 22. — G. Desdèvises du Désert, *Vice-rois et capitaines, généraux des Indes espagnoles*.

2. V. P. de Lapradelle, *op. cit.* p. 77.

déjà sur le principe de non-colonisation et de non-occupation posée par la doctrine de Monroe en 1823.

En fait la « non-occupation » de territoires comme conséquence de la non-existence de *res nullius* sur le continent, fut une règle qui n'était destinée à jouer et n'a joué en somme qu'à l'égard des Etats non américains.

Mais à l'époque de la proclamation du principe de l'*uti possidetis* les immenses territoires des républiques latino-américaines étaient encore loin d'être explorés. Et si on est arrivé à imposer le nouvel état de droit envers les anciennes métropoles et les puissances européennes, la question de la réglementation effective des frontières entre les Etats sud-américains était loin d'être résolue. Les limites n'étaient pas tracées sur le terrain. Les textes et les cartes de l'époque coloniale auxquels l'*uti possidetis* renvoyait étaient incomplets et insuffisants.

Le partage de tous les territoires n'était pas effectué sur l'ensemble du continent entre les anciennes unités administratives telles que les vice-royautés, les capitaineries générales. Les Etats s'empiétaient réciproquement sur les zones limitrophes. De là beaucoup de difficultés pour l'application de cette règle. Les équivoques se sont produites surtout en ce qui concerne l'interprétation de l'*uti possidetis*. Quand l'*uti possidetis* fut invoqué comme mode de solution des conflits territoriaux les difficultés théoriques se sont révélées.

Une première interprétation est donnée dans la thèse brésilienne, d'après laquelle l'*uti possidetis* équivaut à la possession effective et actuelle au moment de la négociation du traité de délimitation.

Une deuxième interprétation est donnée par la thèse, dite hispano-américaine parce qu'elle a été opposée par certains pays voisins du Brésil à la thèse brésilienne.

Suivant cette seconde thèse, l'*uti possidetis* est le droit à

posséder attribué à une ancienne colonie par un acte du souverain espagnol, droit qui devait être en vigueur en 1810.

Pour distinguer les deux théories on appelle la thèse brésilienne *uti possidetis de facto*¹ et la thèse hispano-américaine l'*uti possidetis juris* de 1810².

Nous n'allons pas étudier les différents cas d'application pratique de la règle de l'*uti possidetis* entre les pays sud-américains³. Il faut remarquer cependant que souvent elle n'a pas donné les résultats qu'on attendait d'elle. C'est surtout à cause de ces interprétations contradictoires que cette règle est devenue quelquefois inutile ou inapplicable. Néanmoins le principe sud-américain a eu des conséquences importantes dans la pratique juridictionnelle car « faisant des litiges de frontières des débats d'interprétation des textes il leur donne une allure pacifique de joutes contentieuses, et sauf exception rare, il a conduit forcément à l'arbitrage. Du point de vue des relations entre Etats, un long procès vaut mieux qu'une courte guerre⁴ ».

1. M. Paul de Lapradelle estime que l'*uti possidetis de facto* est dans la forme un pléonasme et se confond avec le principe de l'occupation.

2. V. R. D. I., 1931 (II), p. 446, Eusebio Ayala, « Le principe de l'*uti possidetis* et le règlement des questions territoriales en Amérique ».

Le principe de l'*uti possidetis* présenté sous deux formes (*de facto et juris*) comme ayant une efficacité rétroactive, s'écarte de son modèle latin : « Uti nunc possidetis quominus ita possideatis vim fieri veto », disait le prêteur (Gaius, *Institutiones*, IV, 160 cf. Girard, 1913, p. 389). *Uti possidetis* de 1810 disaient les Etats sud-américains mêlant les questions de fait et de titre et les liant en un seul thème, alors que la formule romaine les séparait dans une évolution logique, l'*uti possidetis* n'étant qu'une solution provisoire *in limine litis* dans la conception latine; le principe revêt dans la thèse américaine, l'aspect d'une solution d'ores et déjà définitive. — V. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 87.

3. La controverse entre le Brésil et la Colombie abordée en 1847, entre le Brésil et la Bolivie et entre le Pérou et le Brésil (1867) entre le Pérou et la Bolivie (arbitrage de 1902, sentence de 1909). En 1928 la Bolivie et le Paraguay ont signé un protocole qui les engage moralement au moins à décider leur litige sur la base de l'*uti possidetis* de 1810. Voir sur ce dernier point le *J. officiel* de la S. D. N. Suppl. spécial n° 134 de 1934, p. 126.

4. V. P. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 87.

§ 5. La Codification du Droit international américain.

Les formes caractéristiques du droit international américain. Ces quelques doctrines et règles américaines citées ne sont qu'une part de l'ensemble du droit international du Nouveau Monde, qui commence à jouer de jour en jour un rôle plus grand dans le communauté internationale. « Depuis le commencement de leur indépendance les Etats américains, sans accord préalable entre eux, ont proclamé ou soutenu des doctrines ou des points de vue internationaux différents des doctrines ou systèmes existant en Europe, ils ont réglementé des problèmes *sui generis* qui ne se présentent pas ailleurs ou qui revêtent un caractère spécial en Amérique. Les Etats du Nouveau Monde n'ont jamais douté du droit qu'ils ont de procéder de la sorte sans qu'il soit nécessaire d'obtenir ni de demander le consentement des autres continents. Ces problèmes et ces doctrines sont propres soit à tout le continent américain soit au groupe latin soit seulement aux Etats-Unis¹ ».

Toutes ces situations *sui generis* du droit international du continent américain, ont amené un fort courant favorable à la codification panaméricaine. Bien qu'on ait cru après la création de la Société des Nations, que les essais de codification américaine, qui avaient déjà leur histoire² n'auraient pas de nouvelles raisons de développement, la conférence panaméricaine de Santiago du Chili de 1923, prend des résolu-

1. Alvarez, « Exposé devant la Commission juridique de la V^e Conférence panaméricaine », Santiago du Chili, 1923, cité chez J. M. Ypes, *op. cit.*, p. 790.

2. Déjà en 1826, le délégué du Pérou au Congrès de Panama convoqué par Bolivar présente une proposition d'établir un projet de Code des Droit de gens américain. En 1875 on élabora à l'initiative du Professeur Pradier Fodéré (à cette époque professeur à Lima) un projet de Code de Droit international. En 1888-89 furent conclus à Montevideo d'importants accords de droit international privé. A la 2^e conférence panaméricaine (Mexico, 1901) le Brésil fit une proposition tendant à la création d'un organe juridique pour la codification du droit international. A la conférence panaméricaine de Rio (1906) on a poursuivi ces efforts et on institua six commissions dont deux s'occupaient du droit international privé et quatre du droit international public.

tions pour la création d'une codification graduelle et progressive du droit international américain.

Ces efforts furent repris aux conférences panaméricaines suivantes.

On élaborera des conventions et projets de codifications¹. A la VI^e Conférence panaméricaine de La Havane (janvier-février 1928) on vota des résolutions pour continuer les travaux dans certaines matières de plus grande importance comme par exemple la convention sur l'Union panaméricaine, convention sur les agents diplomatiques, sur la condition des étrangers, relatives à l'aviation commerciale, etc. Toutes ces conventions et projets sans liens entre eux devront être classés et organisés par des comités de juristes pour établir la codification graduelle des questions de droit international américain unanimement acceptées par tous les Etats du continent, ceux qui sont acceptés par la majorité d'entre eux et ceux qui ne peuvent pas encore faire l'objet d'une réglementation.

Certes, les effets des conventions acceptées par les conférences panaméricaines sont amoindris par leur mode de ratification en Amérique et « sans doute, — comme le remarque M. G. Scelle — ne faut-il pas se faire d'illusion et les considérer comme des résultats définitivement acquis, susceptibles d'entrer immédiatement en vigueur. Il n'est pas non plus certain qu'en pratique tous les gouvernements signataires soient disposés à respecter la réglementation qui en découle. Il se peut également que l'évolution de la solidarité internationale impose des révisions avant même que le droit écrit, dans son état actuel, ait reçu force de loi. Toute œuvre de ce genre a nécessairement une façade un peu trompeuse. Pourtant la codification américaine constitue un ensemble cohérent et imposant² ».

1. V. les textes *in extenso*. Le Fur Chklaver, *Textes de Dr. I.* (1934), p. 91-111.
2. V. G. Scelle, *Précis de droit de gens*, II, p. 546.

Faisant une comparaison entre l'œuvre de la codification entreprise par la Société des Nations et la codification américaine, M. Politis croit que l'effort américain de codification du droit international public présente beaucoup plus d'ampleur que celui de la Société des Nations¹. Il est aussi plus près de son résultat. « Son succès ne fera pas seulement honneur à la science et à l'énergie du Nouveau Monde; il sera très profitable à l'œuvre entreprise par la Société des Nations, car, comme l'a dit le secrétaire d'Etat Hughes, le 2 mars 1925 en présentant les projets du Comité directeur de l'Union, « les Républiques américaines peuvent par là contribuer largement au développement du Droit international universel² ».

« La coordination nécessaire des deux codifications devra se faire par le commun accord de tous les Etats en prenant en considération la mesure dans laquelle les diverses régions du monde et les divers membres de la communauté internationale sont respectivement intéressés au règlement de chaque question. Elle rentrera naturellement dans le programme des conférences universelles que la Société des Nations aura à convoquer : elles tiendront le compte qu'il faudra des codifications régionales préparées ou réalisées³ ».

Cette idée a été mise en lumière à la VII^e conférence panaméricaine de Montevideo⁴ (3-26 décembre 1933).

1. Par la résolution du 25 septembre 1924 la V^e Assemblée a indiqué une méthode qui doit être suivie pour la codification du Droit international. Un comité de 17 juristes appartenant à 17 pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie et représentant les grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde est chargé, après consultation éventuelle des institutions scientifiques se consacrant à l'étude du Droit international de dresser une première liste provisoire des matières de droit international dont la solution par voie d'entente internationale paraîtrait le plus souhaitable et réalisable. V. Politis, *Les nouvelles tendances*, p. 211.

2. V. Politis, *op. cit.*, p. 223.

3. V. Politis, *op. cit.*, p. 226.

4. La VII^e Conf. interaméricaine considère qu'il est indispensable si l'on désire réaliser une œuvre pratique donnant des résultats effectifs, de chercher à concilier les points de vue juridiques, par essence théoriques et universels, avec les points de vue politiques par nature positifs et locaux... il faut tenir compte dans la mesure du possible des travaux de codification qu'effectue la Société des Nations. V. R. D. I. Lapradelle, *Le Panaméricanisme et la conférence de Montevideo 1934-I*, p. 143.

La codification par voie régionale semble être la seule méthode pratique pour aboutir à un résultat satisfaisant dans ce domaine. Les besoins spéciaux du continent américain par exemple doivent imposer une limite entre les règles communes à tous les Etats du monde et les règles régionales qui ont pour but de sauvegarder des situations particulières nécessaires. « Une méthode de codification¹ prudente tiendra compte des limites qui lui impose l'existence de ce particularisme juridique qui est l'expression d'une situation de fait sur laquelle il est impossible de fermer les yeux. Elle évitera donc de pousser trop loin la tendance à l'uniformité. En revanche il est indispensable que la ligne de démarcation entre les situations d'intérêt universel et les situations d'intérêt continental ou régional fasse l'objet d'une entente entre tous les Etats. En d'autres termes, il faut que la répartition des compétences législatives qui en est la conséquence se fasse d'un commun accord entre tous les Etats du monde en tenant compte de l'intérêt prépondérant que possède soit un continent déterminé, soit la communauté universelle au règlement d'une question déterminée. Il faut éviter à tout prix que les codifications ne s'opposent les unes aux autres et qu'au lieu de contribuer à l'unité du droit, elles aboutissent à approfondir les divergences.

Il est donc essentiel qu'entre les travaux qui se poursuivent en Europe et ceux qui se poursuivent en Amérique se maintienne une coordination aussi étroite que possible; il est indispensable que de part et d'autre ces travaux soient menés non dans un esprit d'intransigeance qui cherche à opposer un système à un autre, une école à une autre, qui se plaît à souligner ou même à exagérer leurs divergences, mais au contraire dans cet esprit de conciliation que commande une juste compréhension des intérêts légitimes de chacun. »

1. V. Charles de Vischer, « La codification », *Cour de La Haye*, 1925-26, p. 329. V. aussi F. J. Urrutia, « La codification du Droit international en Amérique », *Cour de La Haye*, 1928, 21, p. 85 et suiv.

CHAPITRE III

LE REGIONALISME CREATEUR D'ORGANISMES INTERNATIONAUX

Après avoir étudié le régionalisme créateur des règles de droit internationales spéciales, qui correspondent à un stade encore rudimentaire de la solidarité entre les nations considérées, nous voulons maintenant donner des exemples d'un régionalisme plus évolué qui corresponde à un stade de solidarité plus complète :

Le régionalisme créateur d'organismes internationaux pour gérer les intérêts communs et permanents de la communauté régionale.

Ce second stade de la solidarité régionales est plus ou moins parfait et se manifeste par des organismes dont le caractère est plus ou moins juridique :

1. Le caractère juridique est très rudimentaire lorsqu'il résulte simplement de l'entente entre les Etats qui a créé l'organisme. Le caractère de celui-ci est juridique seulement à cause de son origine (un traité) mais l'organisme est dépourvu par lui-même de compétence juridique, il n'est en rien un moyen de technique juridique pour assurer la réalisation du droit international.

Tel est l'Union panaméricaine qui était à ses débuts un simple bureau d'informations commercial.

Actuellement par son rôle de préparation des conférences panaméricaines et d'organisation de la coopération pour la

ratification de leurs décisions il commence à avoir le caractère d'organe créé par la technique du droit, mais il n'a pas de pouvoirs de décision propres.

2. Ce caractère juridique de l'organisme est plus accentué lorsqu'il est investi d'une compétence juridique pour la réalisation du droit, par exemple lorsqu'il constitue une cour de justice internationale (Cour centre-américaine) ou un organe exécutif avec une certaine compétence politique, annonce d'une compétence juridique future. (La Petite Entente, l'Entente balkanique, etc.)

Les pages qui vont suivre nous fourniront des exemples de toutes ces formes d'organismes correspondant à une solidarité plus ou moins parfaite entre les nations considérées.

Section I. — Organismes internationaux américains.

§ 1. *L'Union panaméricaine*

« L'esprit public américain » créé par le mouvement panaméricain, trouve son organisme essentiel dans l'Union panaméricaine. Cet organe continental est le résultat des conférences panaméricaines des Républiques du Nouveau Monde.

Il est strictement continental, il a des attributions délimitées et précises, il est permanent et reçoit une organisation de plus en plus solide.

L'Union panaméricaine fut créée par la Conférence panaméricaine de Washington. Pour couronner les résultats obtenus par cette Conférence (de 1889) on décida « la création d'une association appelée « Union internationale des Républiques américaines » qui sera représentée à Washington par l'Office international des Républiques américaines, union

chargée de distribuer et de compiler des renseignements concernant le commerce¹ ».

Malgré cette très modeste apparence de son origine, l'Union panaméricaine devait se développer et devenir d'un simple bureau commercial, qui devait resserrer les relations commerciales des Républiques américaines, le véritable organe central de collaboration économique et juridique du continent².

Le bureau de l'Union panaméricaine fut constitué en 1890. Les avances pour son entretien furent faites par les Etats-Unis et les autres Républiques devaient contribuer dans la proportion de leur population. Jusqu'en 1896 l'Union panaméricaine ne fut qu'une réunion de fonctionnaires techniques. C'est en 1896 que son caractère international devient plus marqué. Le bureau de l'Union est réorganisé et transformé. Une commission est composée du secrétaire des Etats-Unis et de quatre agents diplomatiques accrédités à Washington. Tandis que pour les autres Etats un roulement est établi les Etats-Unis ont dans leur secrétaire d'Etat un représentant permanent. Les fonctionnaires techniques sont nommés par lui.

Cette Commission exécutive dans laquelle il y avait la prépondérance du représentant des Etats-Unis fut transformée par une résolution de la conférence panaméricaine du Mexique (1902) en un conseil directeur composé du secrétaire d'Etat des Etats-Unis et des agents diplomatiques des Républiques américaines à Washington.

1. V. Miguel Cruchaga, « Les conférences panaméricaines », *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 89.

2. M. J. S. Rowe parlant de l'Union panaméricaine et de l'Amérique du Sud estime que les populations de l'Amérique latine ont le sentiment que l'U. P. leur appartient non seulement en tant qu'organisation officielle du Gouvernement mais comme centre qui leur fournit des informations et même des conseils dans les affaires qui les intéressent plus particulièrement. *V. Esprit international*, 1931, p. 245.

On sait que le 14 avril « le Pan American day » a été choisi comme jour de fête de l'Union Continentale.

A la troisième conférence de Rio-de-Janeiro (1907), une résolution fut adoptée concernant l'édification de l'« Office international des Républiques américaines » et quelques détails d'administration intérieurs furent modifiés. On créa une section de commerce, douanes et statistiques commerciales, on recommanda aux gouvernements la création dans les chancelleries de sections spéciales panaméricaines. Elles avaient pour but de mettre en pratique les résolutions adoptées.

C'est à la Conférence de Buenos-Ayres (1910) qu'on vota une résolution par laquelle le nom du Bureau international des Républiques américaines devait être remplacé par celui de l'Union panaméricaine. La Grande Guerre a interrompu le développement de l'Union panaméricaine.

Ce fut en 1923 à la conférence de Santiago du Chili qu'on commença des travaux pour réorganiser l'Union panaméricaine telle qu'elle était organisée depuis 1910. On décida notamment que le poste de la présidence serait électif. Mais la véritable réforme se produisit lors de la VI^e Conférence panaméricaine de La Havane qui eut lieu en 1928. On discuta l'organisation de l'Union panaméricaine.

Le représentant de l'Uruguay, M. Jacob Valera présenta une motion selon laquelle l'Union panaméricaine pouvait avoir des *fonctions politiques* quand l'y autorisait l'unanimité des Etats d'Amérique. Mais la sous-commission chargée d'étudier cette question refusait à l'Union cette catégorie de fonctions; on n'adopta pas la proposition uruguayenne¹. « Ce qui frappe les observateurs et les auteurs de l'ancien continent quand ils examinent la structure de l'Union panaméricaine, dit M. Sibert² c'est qu'elle n'a pas de compétence politique et jusqu'à ce jour, elle n'a eu non plus ni rôle, ni vie politique. »

1. V. Ruiz-Moreno, *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 76, « L'Argentine et la VI^e Conf. panaméricaine ».

2. V. M. Sibert, « La 6^e Conf. panaméricaine », *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 53-54.

Les attributions de caractère politique de l'Union et le pouvoir de coercition et d'intervention lui font donc défaut¹.

La convention adoptée le 18 février 1928² décide que la direction de l'Union panaméricaine sera exercée désormais par un Conseil directeur formé par des représentants que chacun des gouvernements américains désignera. Donc il n'est plus nécessaire que les représentants à l'Union panaméricaine soient en même temps les représentants diplomatiques accrédités à Washington. Chaque Etat américain peut d'après les termes de la nouvelle convention nommer un représentant spécial au Conseil de l'U. P.

Outre son propre pays, un membre du Conseil directeur peut représenter exceptionnellement un ou plusieurs autres Etats. Il dispose d'autant de voix qu'il représente de pays.

Les membres du Conseil éliront annuellement leur président et leur vice-président. C'est le Conseil directeur qui nommera les fonctionnaires exécutifs de l'U. P.

La charge de l'administration de l'U. P. revient en premier lieu au Directeur général. Il est responsable devant le Conseil directeur et lui présente chaque année un rapport.

Le Directeur général doit soumettre aussi à l'examen de chaque conférence des Républiques américaines un rapport détaillé sur l'œuvre accomplie par l'U. P. durant la période précédant la réunion de la conférence.

Le directeur général prépare les règlements intérieurs de l'U. P.; il nomme avec l'approbation du Conseil directeur le personnel nécessaire à l'U. P. et doit s'efforcer, dans la mesure du possible, de distribuer les emplois entre les nationaux des divers pays membres de l'Union.

En outre il gère le bureau de l'Union.

1. En réalité — dit M. Scelle — si les questions politiques sont exclues des délibérations officielles, elles ne le sont pas des conversations particulières et des conciliabules des coulisses ». V. *Précis de Dr. des gens*, II, V, p. 286.

2. V. Le Fur Cklaver, *Recueil des textes*, 1934, p. 944. Cette convention a été ratifiée jusqu'à présent par la moitié environ des Etats américains,

Un sous-directeur exerce les fonctions de secrétaire au Conseil directeur. Ce sont en somme les organes exécutifs de l'U. P.

Les fonctions et les attributions de l'U. P. sont :

1^o De rassembler et distribuer des informations et des brochures relatives au développement commercial, industriel agricole, social et intellectuel ainsi qu'au progrès général des pays américains.

2^o De rassembler et classer les informations relatives aux conventions et traités signés entre les Républiques américaines et entre celles-ci et d'autres Etats ainsi que les informations relatives à la législation des Républiques américaines.

3^o De coopérer au développement des relations commerciales, industrielles et agricoles, sociales et intellectuelles, à l'étude des problèmes du travail et à une connaissance mutuelle plus intime entre les Républiques américaines.

4^o Fonctionner comme commission permanente des conférences internationales américaines ; conserver leurs rapports et leurs archives ; travailler à obtenir la ratification des traités et conventions ; exécuter les résolutions adoptées par les conférences internationales américaines ou faciliter leur exécution, dans les limites de leurs attributions ; préparer d'accord avec les gouvernements, le programme des conférences internationales américaines et proposer à ces conférences un projet de règlement.

5^o S'acquitter des fonctions qui peuvent lui être conférées par la Conférence ou par le Conseil directeur dans les limites des facultés que lui accorde la convention. Quand un Etat estime que ses intérêts vitaux sont impliqués dans une question, ou que de cette question peut résulter une obligation pour lui, il pourra exiger que la résolution du Conseil soit prise à l'unanimité.

6^o Le Conseil directeur pourra promouvoir la réunion de conférences internationales d'experts pour l'étude des problè-

mes de caractère technique, d'intérêt commun pour les pays membres de l'Union, et à cet effet, il pourra solliciter des gouvernements respectifs, la nomination d'experts qui les représenteront aux dites conférences, lesquelles se réuniront aux lieux et dates que fixera le Conseil.

Enfin, pour l'exécution des fins poursuivies en organisant cette institution, le Conseil directeur procédera à la formation dans le sein de l'U. P., des sections ou départements administratifs qu'il jugera nécessaires. Ces buts essentiels de l'U. P. d'ordre tant économique que juridique visant l'organisation des Etats du continent américain sont complétés par des dispositions concernant la coopération des organisations officielles panaméricaines qui doivent être créées auprès de chaque gouvernement.

Si un gouvernement américain ne possède pas un organisme spécialement affecté à l'étude et à l'examen des affaires panaméricaines, il doit constituer une commission composée de personnes expertes en ces matières ou un bureau annexé au ministère des affaires étrangères,

Les attributions de ces commissions ou bureaux seront :

a) En premier lieu de coopérer, auprès de leurs Gouvernements respectifs, à l'obtention de la ratification des traités et conventions, ainsi qu'à l'exécution des accords approuvés par les conférences internationales américaines.

b) De fournir en temps opportun à l'U. P. les informations nécessaires pour la préparation de ses travaux.

c) Présenter à l'Union panaméricaine par l'intermédiaire des organes appropriés tous projets qu'ils jugeront adaptés aux desseins de l'Union.

Nous voyons donc que la constitution, les attributions et le fonctionnement de l'Union panaméricaine donnent à cet organisme dans ses relations interaméricaines un rôle semblable à celui d'une sorte de Société des Nations américaine.

Mais pourtant l'Union panaméricaine est essentiellement différente de la Société des Nations de Genève¹.

1. L'Union panaméricaine n'a pas été fondée *ex abrupto* sur un Pacte ou texte constitutionnel préexistant, mais son statut résulte des résolutions de chacune des Conférences successives et s'est modifié avec elles.

2. Tous les Etats américains en font partie de droit : l'Union panaméricaine est continentalement universelle, sauf jusqu'ici en ce qui concerne le Canada, dominion anglais. On n'y prévoit ni condition d'admission, ni règle de démission.

3. Tous les Etats sont représentés au Conseil du Bureau sans distinction entre permanents et temporaires et l'unanimité n'est pas nécessaire pour la validité de ses décisions. Ce conseil n'a d'ailleurs aucune attribution « d'autorité ».

Les conditions historiques, économiques et politiques ont amené tous les Etats à se réunir sous l'égide de l'Union panaméricaine, institution essentiellement continentale. Il s'agit d'un organisme² tendant au développement de cette communauté d'intérêts généraux du continent américain qui caractérise et justifie la conception du régionalisme et que l'on désirerait voir incorporer d'une manière plus efficace dans la constitution de la Société des Nations. Mais pour obtenir le développement de l'évolution progressive du panaméricanisme, il est indispensable que les questions politiques ne soient confondues avec l'œuvre juridique qui servira de base à ce développement, lequel ne pourra être obtenu qu'en tenant compte des diverses formes et orientations exigées par les nouvelles situations sociales, économiques et politiques qui répondent à la réalité de la vie internationale.

Or, précisément en tenant compte de cette réalité, il ne

1. V. Alvarez, *La V^e Conférence panaméricaine et la S. D. N.* Nous citons d'après M. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 204 et suiv.

2. V. J. Matos, « L'Amérique et la S. D. N. », *Rec. des cours de La Haye*, 1929, XXVIII, p. 90-91.

semble pas que les Etats du Nouveau Monde, liés dans la forme où ils le sont aujourd'hui par l'Union panaméricaine, constituent une Société des Nations américaine, on ne peut pas voir non plus comment il pourrait se produire une opposition ou un conflit entre l'organisation européenne et l'organisation américaine dans le cours de leurs travaux actuels et dans leurs sphères respectives d'action.

Au contraire une coopération franche et étroite des deux organismes peut avoir d'heureux résultats incalculables. Au début, chaque fois qu'un Etat américain a soumis à la Société des Nations un litige qu'il avait avec un autre Etat américain, la Société des Nations a refusé d'intervenir, convaincue que c'est sur place que ce genre de conflit peut être mieux résolu, ce qui équivaut à reconnaître l'existence d'intérêts particuliers, continentaux ou régionaux, dont il faudrait tenir compte dans les modifications que l'on finira par introduire dans le Pacte de la Société des Nations, sans que cela puisse constituer en aucune manière une atteinte à l'universalité de l'institution créée par le Traité de Versailles¹.

Si un tel amendement était apporté à la Société des Nations, celle-ci pourrait s'occuper de résoudre avant tout les problèmes politiques européens qui intéressent peu les pays américains, tandis que les problèmes de ces derniers pays qui à leur tour n'intéressent pas beaucoup les nations européennes seraient résolus par l'Union panaméricaine ou un autre organisme créé à cet effet; et c'est ainsi que se complèterait l'universalité de la Société des Nations et que pourrait se perfectionner cet organisme d'une manière appropriée pour le maintien de la paix et le progrès de l'humanité.

1. Remarquons qu'à l'heure actuelle cette coopération entre la S. D. N. et l'U. P. en matière des conflits internationaux a été amorcée, mais dans un sens universaliste, par l'U. P. elle-même à la VII^e conférence panaméricaine de Montevideo tenu du 3 au 26 déc. 1933. Elle a accepté la collaboration de la S. D. N. pour la réglementation des conflits internationaux même américains. Elle a accepté le règlement par la S. D. N. des conflits du Chaco et de Léticia.

A l'heure où nous sommes il nous semble que tous les efforts doivent être faits pour établir une liaison entre l'activité de la Société des Nations et l'Union panaméricaine. Ce serait le seul moyen de renforcer les deux organismes car, comme le dit M. de Lapradelle¹, « la discorde armée dans une région de l'hémisphère austral de l'Amérique témoigne d'une égale faiblesse des deux organisations de Washington et de Genève² ».

§ 2. *L'institution juridictionnelle régionale de l'Amérique centrale.*

L'institution juridictionnelle américaine à caractère régional que nous étudierons d'abord c'est l'ancienne « Cour de Justice de l'Amérique Centrale ». « Si en fait, nous dit M. N. Politis, elle n'a pas rendu beaucoup de services elle a du moins laissé un utile enseignement³ ».

Pour la région troublée et particulièrement propice à de graves différends entre les Etats qui la composent, cette institution de conciliation et d'arbitrage obligatoire était une nécessité. Elle était le seul moyen de maintenir les relations de paix et d'harmonie entre ces pays.

On a mis beaucoup d'espérance dans son avenir et dans son développement, mais si son action ne fut pas à la hauteur des espoirs qu'on escomptait il faut reconnaître qu'elle ne fut pas tout à fait stérile.

1. V. R. D. I., 1934, I, p. 105. A de Lapradelle, *Le panaméricanisme à la Conférence de Montevideo*.

2. Sur la demande de la délégation colombienne il a été entendu que la question des relations entre la Société des Nations et l'Union Panaméricaine figurerait à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée :

« L'Assemblée prend acte du projet de résolution présenté par la délégation colombienne concernant les relations entre la S. D. N. et l'U. P. et décide d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée (Voir *Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.*, XIV vol. du 9 septembre 1934, p. 279).

3. V. Nicolas Politis, *La justice internationale*, p. 152.

L'expérience d'une Cour de Justice internationale en Amérique centrale fut essayée déjà en 1902, mais elle resta sans suite.

C'est en décembre 1907 et sur l'initiative des Présidents des Etats-Unis et du Mexique que le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le San-Salvador, signèrent à Washington une convention créant une institution internationale régionale qui devait assurer la justice internationale obligatoire.

Cette « Cour de Justice centre-américaine » établit son siège à Carthago (République de Costa-Rica) mais elle pouvait se réunir dans toute autre localité de l'Amérique Centrale si des raisons spéciales l'exigeaient. Elle comprenait cinq juges titulaires et des suppléants choisis par chacune des cinq Républiques signataires. Le pouvoir législatif de chaque République devait nommer un magistrat titulaire et deux suppléants. Ils étaient nommés pour une période de cinq ans. Dans sa première séance annuelle la Cour devait élire un président et un vice-président, c'était à elle d'organiser ses bureaux et de fixer son budget.

La Convention de 1907 donna à la Cour une compétence très étendue. *a)* Les contestations de toute nature entre les Etats partie à la convention pouvaient lui être soumises; *b)* Même les particuliers d'un pays de l'Amérique Centrale indépendamment de l'hypothèse où leur gouvernement appuyait ou non leur réclamation, pouvaient la saisir; *c)* Cette compétence de la Cour était étendue même aux différends qui pouvaient naître entre les pouvoirs divers de chaque Etat. *d)* La Cour pouvait connaître à titre facultatif de toutes les questions internationales qu'un des gouvernements centre-américains et le Gouvernement d'une nation étrangère auraient décidé de lui soumettre en vertu d'une convention spéciale (art. 18). De plus, d'après la Convention, la Cour avait seule qualité

pour déterminer sa compétence (art. 22) Elle était maîtresse souveraine pour fixer les limites de son pouvoir.

Une si grande initiative laissée à cette cour devait devenir grosse de dangers¹.

La Convention prévoyait qu'elle demeurerait en vigueur pendant une période de dix ans, à compter de la dernière ratification (art. 17). Le 12 mars 1908 le Guatemala ratifia le dernier cette Convention.

Un premier litige surgit en 1908 entre le Nicaragua et le Honduras d'une part et le Salvador et Guatémala de l'autre^{2,3}. Un autre procès eut lieu en 1916; ce fut le Costa-Rica qui déposa une plainte contre le Nicaragua⁴. Mais le Nicaragua rejeta la sentence prononcée par la Cour. Le même pays refusa d'accepter les arrêts de la Cour à propos d'une plainte qui lui fut soumise par le Salvador.

En 1918, la convention cessant d'être en vigueur, la Cour décida de remettre ses archives au gouvernement de Costa-Rica car le renouvellement décennal ne pouvait pas se faire devant le refus du Nicaragua.

C'est surtout parce que les litiges soumis à la Cour avaient un caractère purement politique que son autorité juridique et morale fut affaiblie. Les juges étaient très souvent placés sous la dépendance de leur gouvernement.

« La Cour — dit M. Politis — entreprenait l'examen d'un litige où l'aspect politique dominant risquait en accusant, davantage le conflit, de compromettre sa propre existence⁵. »

1. Cf. Jean Eyma, *La Cour de justice centre américaine*, Paris, 1928, p. 34.

2. Pour les détails, V. Jules Basdevant, « Le premier litige porté devant la cour centre-américaine », *R. G. D. I. P.*, 1909, p. 99-107.

3. Le nombre des affaires dont la Cour a été saisie par les Etats, les particuliers ou de son propre chef s'élève à dix. Voir pour les détails Mauley O. Hudson, « The central american Court of Justice », *American Journal of International Law*, octobre 1932, p. 768-781.

4. V. pour les détails, Jean Eyma, *La Cour de justice centre-américaine*, p. 59 et suiv.

5. V. N. Politis, *La justice internationale*, p. 152.

Un nouvel essai de reconstitution d'un tribunal international centre-américain a été fait en 1923. Au nombre des 12 traités signés par les cinq Républiques de l'Amérique centrale le 7 février 1923 figurait une convention qui instituait un tribunal international centre-américain sur le modèle de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye.

Les membres du tribunal seront choisis sur une liste permanente de 30 juristes. Vingt de ces juristes seront des nationaux des cinq Etats de l'Amérique centrale à raison de quatre par Etat. Ils seront désignés par leur Président de la République respectif et éventuellement par le Congrès national ou le Sénat.

Les autres seront choisis à raison de deux par chaque gouvernement centre-américain l'un sur une liste de 15 juristes des Etats-Unis, et l'autre sur une liste de cinq membres que chacun des Etats signataires sollicitera d'une République de l'Amérique latine, autre que les Etats centre-américains.

Chacun des Etats signataires désigne donc six membres. Le tribunal se compose de trois membres, deux arbitres et un surarbitre.

La durée de service des membres de la liste permanente des juristes est de cinq ans. Le tribunal siégera dans le lieu fixé par les parties adverses. Au cas où elles n'auraient pas pu se mettre d'accord à ce sujet il siégerait dans la capitale de l'une quelconque des Républiques de l'Amérique Centrale qui ne seront pas mises en cause par le litige.

La compétence du tribunal est obligatoire mais elle n'est pas illimitée. Aux termes de l'article premier de la Convention les questions concernant l'autonomie ou l'indépendance d'une des Républiques signataires ne peuvent pas faire l'objet d'un arbitrage. La nouvelle Cour ne jugera que les litiges survenus entre Etats; elle ne sera plus accessible aux simples particuliers.

La Convention réglemeute minutieusement la procédure que le Tribunal doit suivre. Dans le cas où les parties n'ont pas réussi à conclure un compromis on applique le règlement de procédure annexé à la convention. Dans le cas contraire on suit la procédure adoptée devant la Cour d'arbitrage de la Haye.

Cette convention a été ratifiée par quatre Etats et est entrée en vigueur le 12 mars 1925.

« En somme les conditions spéciales, dit M. J. Matos, ancien ministre des Affaires étrangères du Guatemala, que maintiennent entre elles les Républiques de l'Amérique Centrale, parties dispersées d'une entité politique existant antérieurement, et leurs intérêts et problèmes communs qui ont un caractère véritablement régional, expliquent et justifient l'existence de cette Cour, qui, avec l'expérience acquise, est appelée à maintenir la paix et la concorde¹ ».

Section II. — Les organismes dus au régionalisme international en Europe.

§ 1. *La Petite Entente.*

Nous avons vu, en étudiant l'article 21 du Pacte et l'amendement proposé par la Tchécoslovaquie à cet article que la S. D. N. laisse les ententes régionales se créer « d'elles-mêmes sans aucune intervention ou recommandation de sa part ». Une de ces ententes régionales spontanées et qui a suivi de près la constitution de la S. D. N. est la Petite Entente.

Après le nouveau statut politique et territorial établi

1. V. José Matos, « L'Amérique et la S. D. N. », *Cours de La Haye*, 1929, III, 28, p. 94.

une fois la Grande Guerre finie par les traités de paix, certains Etats successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise se sont rendu vite compte de l'insuffisance des garanties du Pacte de la S. D. N. pour le maintien de ce statut. C'est la solidarité d'intérêts des trois Etats de l'Europe Centrale, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, membres de la S. D. N. qui a donné naissance à cet organisme international qu'est la Petite Entente. En parfaite concordance avec l'article 21 du Pacte et avec les principes juridiques de la S. D. N. elle a eu à la base de son développement une conception politique.

La première étape de sa formation était éminemment politique mais le côté juridique s'est développé avec l'évolution de la Petite Entente et a été fixé dans des statuts et règles de droit stables.

Les accords de base qui ont constitué cette entente régionale furent les « conventions défensives » conclues entre le Royaume serbo-croato-slovène et la République tchécoslovaque le 14 août 1920, puis les deux autres conventions avec des dispositions à peu près identiques conclus entre le Royaume de Roumanie et la République tchécoslovaque (23 avril 1921) et l'accord roumano-yougoslave du 8 juin 1921.

Ces trois accords constituent la « charte constitutive » de la Petite Entente.

Etudions la première de ces ententes défensives, celle qui fut signée entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Les délégués plénipotentiaires conviennent que les deux pays¹ sont « fermement résolus à maintenir la paix acquise au prix de tant de sacrifices et prévue par le Pacte de la Société des Nations, ainsi que l'ordre établi par les traités conclus à Trianon le 4 juin 1920, entre les Puissances alliées et associées d'une part et la Hongrie de l'autre... ».

1. M. Bénes et M. Nintchitch.

En cas d'une attaque non provoquée de la part de la Hongrie les parties s'engagent à concourir à leur défense réciproque. Les parties contractantes s'engagent aussi à ne pas conclure une alliance avec une tierce puissance sans avis préalable. On prévoit enfin la conclusion d'une convention militaire¹. La durée de la convention est fixée pour deux ans.

Cette convention constituait le premier effort pour la réalisation de la Petite Entente. M. Bénès, le délégué tchécoslovaque, faisait à propos de cette convention la déclaration suivante : « Nous voulons pratiquer une politique de larges horizons visant à la stabilisation de l'Europe Centrale. Nous sommes heureux de démontrer à ceux qui regrettent le démembrement de l'Autriche ou qui rêvent d'une Confédération danubienne, que l'Europe Centrale et sud-orientale peut parfaitement se consolider par voie d'entente directe entre les principaux héritiers de la Double-Monarchie... Ici ce ne sont pas des intérêts nationaux égoïstes qui nous guident mais ceux de la paix européenne que nous prenons en mains². » La deuxième convention, celle entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie fut signée après plusieurs mois de pourparlers entre les deux gouvernements le 23 avril 1921 à Bucarest. En dehors d'une adjonction faite à l'article 4³, le texte de cette deuxième convention était le même que celui signé à Belgrade en août 1920⁴. C'était le deuxième chaînon du lien qui devait unir en une étroite collaboration les trois pays de cette région.

Le troisième accord constitutif de la Petite Entente fut signé le 7 juin 1921 entre la Roumanie et la Yougoslavie. C'est la visite du grand homme d'Etat roumain, Take Jonesco

1. Convention militaire tchéco-yougoslave du 1^{er} août 1921.

2. V. Bénès, « Déclaration pour le Journal des Débats » cité d'après Albert Mousset, *La Petite Entente*, Paris, 1923, p. 24.

3. Il vise la politique extérieure des deux Etats envers la Hongrie.

4. Une convention militaire fut également signée entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie le 2 juillet 1921.

à Belgrade qui devait aboutir à une entente parfaite entre les deux pays qui avaient quelques questions litigieuses. La convention portant certaines modifications aux textes adoptés par les deux autres l'ont précédée. Elle se réfère tant à la garantie du traité de Trianon qu'à celui de Neuilly. Par conséquent elle se réfère aux frontières balkaniques de la Roumanie et de la Yougoslavie avec la Bulgarie. Le cadre de la Petite Entente est maintenant élargi.

Le ministre des Affaires étrangères de Roumanie, M. Take Jonesco passait à la presse, après la signature de la convention, les déclarations suivantes qui caractérisent la portée de cet accord :

« Je termine le cycle de mes visites par Belgrade où je viens de conclure avec le gouvernement serbe-croate-slo-vène, un accord visant, non plus les actes d'hostilité, mais le maintien intégral des traités de paix concernant nos deux nations.

» Nous tâcherons en même temps de régler les questions pendantes relatives au commerce, à la circulation et à la navigation, bref toutes les affaires qui nous unissent. Le point de départ des accords constituant la Petite Entente fut le système des intérêts directs... Si maintenant, nous arrivons à une entente roumano-yougoslave, nous aurons réalisé la coordination de nos vues politiques par une série d'accords partiels ou d'assurances mutuelles. Ces accords ont, selon moi, surtout pour but d'éviter que des divergences naturelles entre voisins puissent s'aggraver et présenter une fissure aux intrigues ennemies. C'est leur aspect le plus important car il est permanent, tandis que la garantie défensive ne joue que dans les cas d'attaque. Nos accords évitent les lézards dans le mur dressé par la victoire.

» Mon désir personnel serait d'arriver à une formule englobant aussi les intérêts indirects et généraux des peuples victorieux. La Petite Entente signifierait alors l'alliance

des tous les vainqueurs de l'Europe Centrale et Orientale pour le maintien de tous les traités contre toutes les attaques.

» J'espère que les tendances actuelles évolueront dans ce sens¹. »

Il résulte de là que le rôle de la Petite Entente sera avant tout pacifique. Elle n'a aucune visée impérialiste et les interventions militaires sont prévues seulement dans le cas d'une attaque non provoquée².

La validité de ces trois conventions bilatérales était fixée pour une durée de deux ans. Elles étaient renouvelables. La prolongation de ces trois conventions fut faite à plusieurs reprises. Le premier accord de la Petite Entente du 13 août 1920 fut renouvelé dans une convention entre la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie du 31 août 1922. Par cette nouvelle convention, on apporte quelques changements à la convention primitive, les nouvelles stipulations ayant pour but le raffermissement et le maintien de la paix et la consolidation et l'amplification des liens politiques et économiques entre les deux Etats. En outre ce traité ne garantit pas seulement la défense mutuelle contre le danger émanant de la non-exécution du traité de Trianon, mais aussi elles s'engagent à se prêter en général un appui politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux dans tous les cas où leur situation et leurs intérêts communs seraient menacés. La durée de ce traité est fixée, non plus à deux ans, comme celle du précédent, mais à cinq ans. « La signature du premier traité d'alliance le 13 août 1920 et du second le 31 août 1922 — disait M. Bénès — a été simplement la partie extérieure et formelle d'une politique qui se fonde sur la logique des événements.

1. V. Déclarations de Take Jonesco, le *Journal des débats*, numéro du 9 juin 1921. Cité d'après Florin Codresco, *La Petite Entente*, thèse, Paris, 1930.

2. Une convention militaire roumano-yougoslave fut signée le 23 janvier 1922.

Cette conclusion des traités eut lieu quand les événements extérieurs les rendirent psychologiquement possibles et politiquement opportuns. « Formellement et essentiellement le Traité du 31 août est une œuvre de paix il confirme les accords antérieurs, garantit les deux pays au point de vue extérieur en concordance avec les profonds besoins des deux nations, ainsi que la sécurité des peuples qui ont besoin absolu de paix, pour stabiliser leurs Etats et suivre les directives de la Société des Nations¹. » Les deux autres conventions défensives entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie et celle entre la Roumanie et la Yougoslavie qui expiraient en 1923 furent elles aussi renouvelées.

La convention défensive roumano-tchécoslovaque fut prolongée le 7 mai 1923 à Prague pour une période triennale. Dans le préambule on trouve le motif de cette prolongation : les bienfaits de la paix et de l'entente. Le texte est le même que celui de la convention du 23 avril 1921.

La troisième convention fut renouvelée le 7 juillet 1923 à Bucarest entre la Roumanie et la Yougoslavie sans aucun changement dans les termes du texte.

Ces trois traités qui renouvelaient les accords originaires de la Petite Entente eurent encore une deuxième prolongation :

Les conventions conclues par la Roumanie furent prolongées le 13 juin 1926 sans que les textes primitifs soient changés.

Le 18 septembre 1928 l'accord tchéco-yougoslave du 31 août 1922 est de nouveau prolongé et il est convenu qu'il restera en vigueur jusqu'à l'expiration d'un an à partir du jour où l'une ou l'autre des parties aura notifié son intention d'en faire cesser les effets.

A la conférence de la Petite Entente de Belgrade de 1929

1. V. Machray Robert, *The little Entente*, Georges Allen et Unwin, 1929, London, p. 200, cité chez Codresco, *op. cit.*, p. 280.

on a prévu le renouvellement des conventions qui, si elles ne sont pas dénoncées un an avant l'expiration du terme quinquennal, demeureront en vigueur pour une nouvelle période de 5 ans et ainsi de suite.

Nous verrons enfin, quand nous parlerons du Pacte de la Petite Entente du 16 février 1933, que ces conventions d'alliance sont « renouvelées pour une durée illimitée ».

Les différentes étapes de consolidation et de développement de la Petite Entente ont été secondées par l'activité incessante des conférences périodiques ou extraordinaires de ses membres. Ce sont ces conférences qui ont contribué à la création d'un organe permanent et à l'organisation stabilisée et solide de cet organisme régional européen. Nous ne pouvons pas entrer dans les détails des travaux de ces conférences périodiques. Leur rôle international était de premier ordre car elles ont contribué à harmoniser les points de vue des trois puissances pour convenir à une ligne de conduite commune.

Un premier succès notable de la Petite Entente fut en 1923 l'élection d'un de ses représentants M. Benès comme membre au Conseil de la Société des Nations. On attribua au groupement régional des trois Etats un siège quasi permanent. Car un représentant de la Petite Entente devait siéger presque sans interruption dans le Conseil de la Société des Nations.

L'élection du premier représentant de la Petite Entente fut faite le 29 septembre 1923¹. M. Benès fut réélu en septembre 1924 et 1925.

« Cette décision — remarque M. Radovanovitch² — marque une nouvelle étape dans la vie internationale de la Petite Entente, elle est officiellement et solennellement reconnue par les grandes assises de Genève comme conforme à son Pacte. »

1. Actuellement c'est aussi la Tchécoslovaquie qui représente la Petite Entente au Conseil.

2. V. Radovanovitch, « La Petite Entente », *R. G. D. I. P.*, 1933, p. 799.

L'activité des dix premières années d'existence de la Petite Entente fut une activité de préparation et de consolidation. Cette période a été très bien caractérisée par le communiqué qui a été donné après la IX^e conférence périodique de la Petite Entente, de Bucarest, dans lequel les trois ministres délégués, après avoir passé en revue les questions d'intérêt national sont arrivés d'un commun accord aux constatations suivantes : « La politique suivie depuis dix ans par la Petite Entente a déterminé au point de vue de la paix européenne des résultats appréciables, des bénéfices considérables pour les trois pays. Dans des moments difficiles la Petite Entente a apporté une contribution effective au maintien de la paix européenne. Elle a fait entendre sa voix dans les questions intéressant l'Europe, et surtout celles intéressant la Société des Nations, dont elle reste toujours l'amie dévouée et dont elle désire accroître l'autorité. La politique commune de la Petite Entente a contribué à la consolidation politique de ses membres qui se sont affirmés ainsi le facteur pacifique de l'Europe. La politique pratiquée par la Petite Entente lui a permis de stabiliser ses rapports d'amitié avec la France, l'Angleterre, la Pologne et l'Italie. Depuis les traités de Locarno, les relations de la Petite-Entente avec l'Allemagne ont toujours été en s'améliorant. Pendant dix années la Petite Entente a prouvé les intérêts communs qui existent entre ses membres. Sa politique pacifique trouve sa justification dans le besoin de paix générale de tous les peuples européens. C'est pourquoi les trois ministres de la Petite Entente ont décidé de poursuivre énergiquement sans hostilité contre personne, leur politique actuelle et de la développer particulièrement par une collaboration sur un terrain économique financier et culturel¹. »

Une nouvelle phase dans l'évolution du groupement régional de la Petite Entente commence avec la signature à Bel-

1. < Le Temps du 24 juin 1928.

grade le 21 mai 1929 de l'acte général de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire entre les trois Etats. « La convention du 21 mai — dit M. Radovanovitch — est le premier acte international que chacun des trois Etats alliés ait signé. A lui seul déjà, le fait d'avoir rélisé un trait d'union commun (ne fût-ce qu'en matière de règlement pacifique des différends) suffit à démontrer la solidité des liens, sans cesse plus étroits, entre les Etats membres ainsi que la solidarité qui se manifeste toujours davantage dans leurs relations¹. »

Donc à côté des accords originaires bilatéraux nous retrouvons un traité unique qui lie les trois Etats membres. Ce traité d'arbitrage régional dont nous avons résumé les traits généraux en parlant du régionalisme et de l'arbitrage, est conclu sous les auspices de la Société des Nations », et « à la suite de la recommandation faite par l'Assemblée de la Société des Nations dans sa résolution du 26 septembre 1928². Les traités bilatéraux sont donc élargis. « L'importance capitale de cette convention était, selon les affirmations de M. Mironesco, ministre de l'extérieur de Roumanie, qu'elle simplifiait et facilitait beaucoup l'entrée d'un autre Etat dans la Petite Entente. Il lui suffit dorénavant d'adhérer à cette convention sans avoir besoin de conclure plusieurs traités séparés avec chacune des puissances membres³. »

Le premier statut juridique de la Petite Entente complémentaire aux traités antérieurs est signé le 27 juin 1930 à la conférence périodique de Strbské-Pleso réalisa entre la Roumanie, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie « une union tripartite » qui apparaît « quant à sa forme et quant à son intimité, sans précédent dans l'histoire⁴ ».

1. V. Radovanovitch, *R. G. D. I. P.*, 1933, p. 739.

2. Résolution pour la présentation et la recommandation d'un acte général en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire.

3. V. Codresco, *op. cit.*, p. 455.

4. V. F. Daminois, « La Conférence de la Petite Entente », *Europe Nouvelle*, 5 juill. 1930, p. 1005.

L'accord du 27 juin stipule que les trois pays, « désireux de renforcer davantage encore les liens d'amitié et d'alliance qui existent entre les Etats de la Petite Entente voulant compléter, par une procédure stable l'organisation de la collaboration politique et de la défense des intérêts communs de leurs trois Etats, ont résolu de consacrer la pratique et la procédure actuelle de la collaboration intime entre leurs Etats en les précisant davantage. »

Il est prévu que les ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente se réuniront chaque fois que les circonstances le demanderont. Ils se réuniront, en tout cas, au moins une fois par an. Les réunions ordinaires obligatoires ont lieu, tour à tour, dans chacun des trois Etats à un endroit désigné d'avance. Il y aura également une réunion ordinaire, facultative, à Genève lors de l'Assemblée de la Société des Nations.

La réunion obligatoire sera présidée par le ministre des Affaires étrangères de l'Etat où elle se tient. C'est lui qui prend l'initiative de fixer la date et de désigner le lieu de la réunion, qui arrête son ordre du jour et prépare les décisions à prendre. Jusqu'à la réunion obligatoire de l'année suivante, il est considéré comme président en exercice (art. 1 et 2).

Quand la situation internationale ou un événement international l'exige une réunion extraordinaire peut être convoquée. Le président en exercice du Conseil de la Petite Entente peut en prendre l'initiative s'il le juge nécessaire.

Le principe de l'égalité absolue entre les trois Etats doit être rigoureusement respecté. Ce principe doit aussi être observé spécialement dans les rapports des Etats signataires envers d'autres Etats ou envers un groupe d'Etats ou envers la Société des Nations (art. 3).

L'article 4 prévoit que « suivant les nécessités de la situation, les trois ministres des Affaires étrangères peuvent décider d'un commun accord, que dans une question déterminée, la représentation ou la défense du point de vue des

Etats de la Petite Entente sera confiée à un seul délégué ou à la délégation d'un seul Etat ».

Ces stipulations qui organisent dans le sein de la Petite Entente le Conseil directorial, les réunions obligatoires et une représentation unique du groupement régional par des délégués mandatés pour certaines occasions, ont été amplifiées par l'adoption du Pacte de la Petite Entente du 16 février 1933. On décida en principe à la réunion extraordinaire de Belgrade qui a eu lieu en décembre 1932, la création d'un Conseil et un secrétariat permanent. Les trois ministres MM. Titulesco, Yevtich et Benès se réunirent à Genève en session extraordinaire pour aboutir le 16 février 1933 à la signature d'un nouveau pacte d'organisation de la Petite Entente.

Dans le préambule du Pacte *les buts essentiels* de l'accord sont énoncés. C'est « de sauvegarder la paix en toute circonstance » et « d'assurer l'évolution vers une stabilisation définitive des conditions de l'Europe centrale et de faire respecter les intérêts communs de leurs trois pays ».

On décide donc à cet effet « de donner aux rapports d'amitié et d'alliance qui existent entre les trois Etats de la Petite Entente, une *base organique et stable* ».

Cette stabilité doit être réalisée, d'une part, par l'unification complète de leur politique générale, et, d'autre part, par la constitution d'un organe directeur de cette politique commune, le groupe des trois Etats de la Petite Entente formant ainsi « une unité internationale supérieure et ouverte à d'autres Etats dans les conditions à convenir dans chaque cas particulier »¹.

Les accords antécédents sont renouvelés pour une durée illimitée. Ainsi « depuis le 16 février 1933 la Petite Entente présente le cas d'une ensemble d'Etat liés à perpétuité »².

L'article 11 du pacte statue, en effet : « Les conventions

1. V. le texte dans la *Documentation internationale*, n° 3, juin 1934, p. 39.

2. V. Radovanovitch, *op. cit.*, p. 759.

d'alliance entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie en date du 23 avril 1921, entre la Roumanie et la Yougoslavie en date du 7 juin 1921 entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie en date du 31 août 1922, qui ont été prolongées le 21 mai 1929, et qui sont complétées par les dispositions du présent Pacte, ainsi que l'Acte de conciliation et d'arbitrage et de règlement judiciaire signé par les trois Etats de la Petite Entente à Belgrade le 21 mai 1929, sont renouvelées pour une durée illimitée. »

Le nouveau pacte institue un Conseil permanent comme « organe directeur » de la Petite Entente. Ce conseil est au fond le même qu'était celui institué par le statut de Strbské-Pleso. Cependant il y a certaines modifications notables dans la nouvelle constitution. Reprenons les textes pour voir comment le nouvel « organe directeur » est constitué :

« Un Conseil permanent des Etats de la Petite Entente, composé des ministres des Affaires étrangères des trois pays respectifs ou des délégués spéciaux, nommés à cet effet, est constitué comme organe directeur de la politique commune du groupe des trois Etats (art. 1). »

Les délégués spéciaux qui peuvent être dorénavant nommés dans le Conseil permanent présentent un changement notable par rapport au statut de 1930 qui ne connaissait pas d'autres délégués dans le Conseil que les ministres des affaires étrangères des trois puissances.

Aussi les réunions du Conseil sont plus fréquentes que celles prévues dans le Statut de 1930. L'article 2 décide que : « Le Conseil permanent en dehors de ses rapports réguliers par la voie diplomatique, se réunit obligatoirement au moins trois fois par an. Une des réunions annuelles obligatoires a lieu, tour à tour, dans chacun des trois Etats, l'autre se tiendra à Genève, lors de l'Assemblée de la Société des Nations. »

En ce qui concerne la présidence du Conseil, les dispositions du Pacte de 1930 restent entièrement en vigueur : « Le prési-

dent du Conseil permanent est le ministre des Affaires étrangères de l'Etat où se tient la réunion obligatoire annuelle. C'est lui qui prend l'initiative en vue de fixer la date et de désigner le lieu de la réunion, et qui arrête son ordre du jour et prépare les décisions à prendre. Jusqu'à la première réunion obligatoire de l'année suivante il reste président du Conseil permanent (art. 3). »

L'organe directeur de la Petite Entente reçoit une amplification importante par la création d'un secrétariat permanent. Son siège sera établi toujours pour un an dans la capitale du président en exercice du Conseil permanent.

Une section du secrétariat fonctionnera d'une façon permanente au siège de la Société des Nations à Genève (art. 9).

On ne peut donner encore aucune sorte de précision sur son fonctionnement et son organisation intime, mais il est permis de supposer que les intérêts regardant les trois Etats seront mieux étudiés et coordonnés dans une institution de ce genre.

Un autre organe auxiliaire spécialisé dans le domaine économique est institué par l'article 7.

« Un Conseil économique des Etats de la Petite Entente pour la coordination progressive des intérêts économiques des trois Etats, soit entre eux, soit dans leurs rapports avec des tiers Etats est constitué. Il sera composé de spécialistes et d'experts en matières économiques, commerciales et financières, et fonctionnera comme organe permanent, dans sa politique générale. »

En dehors de ces organes, le Conseil pourra en établir d'autres stables ou temporaires, des commissions ou des comités soit pour une question spéciale, soit pour des groupes de questions déterminées en vue de les étudier et de préparer leur solution pour le Conseil permanent (art. 8).

Tous ces organismes internationaux régionaux sont mis au service d'une « politique générale commune » « qui doit être inspirée par les principes généraux contenus dans tous les

grands actes internationaux de la politique d'après-guerre : c'est-à-dire en premier lieu le Pacte de la Société des Nations, puis le Pacte de Paris, l'Acte général d'arbitrage, les conventions éventuelles sur le désarmement et les accords de Locarno.

Les décisions du Conseil pour la réalisation de cette politique commune seront prises en toutes questions à l'unanimité (art. 1, § 2). Le principe de l'égalité absolue entre les trois Etats et la possibilité de la nomination d'un délégué mandaté de la Petite Entente ou seulement d'un seul Etat membre sont maintenus.

Enfin un des plus importants aspects du Pacte d'organisation de ce groupement régional c'est la tendance à unifier de plus en plus leur politique et à arriver jusqu'à l'institution d'une sorte de contrôle réciproque dans tout agissement politique unilatéral de ses membres : Telles semblent être les conséquences de l'article 6 du Pacte qui dispose que tout traité politique de chaque Etat de la Petite Entente, tout acte unilatéral changeant la situation politique actuelle d'un des Etats de la Petite Entente à l'égard d'un Etat tiers, ainsi que tout accord économique comportant des conséquences politiques importantes, exigeront dorénavant le consentement unanime du Conseil de la Petite Entente. » La liberté des trois Etats semble être gardée dans les rapports avec des Etats tiers, où on ne retrouve pas des aspects politiques.

L'accord complet des dispositions du Pacte de la Petite Entente avec le Pacte de la Société des Nations est assuré et prévu dans l'article 10, § 2 : « Rien dans le présent acte ne peut être contraire aux dispositions du Pacte de la Société des Nations. »

Après sa réorganisation définitive du 16 février 1933 la Petite Entente nous apparaît comme un organisme international régional institué en vue de la sauvegarde et de la défense du nouvel ordre de droit adopté par la Société des Nations.

Les Etats membres de la Petite Entente ont créé pour leur

région sujette à des conditions politiques historiques, géographiques et économiques spéciales, un organisme *sui generis* qui puisse adopter les principes ayant un caractère de généralité absolue de la Société des Nations à leurs besoins spéciaux. Elle a acquis une personnalité internationale distincte de ses membres. Elle a comme nous l'avons vu une compétence reconnue et des organes propres, elle peut créer des situations juridiques propres à elle, sans se confondre avec la personnalité d'un des pays qui y sont englobés.

On ne pourrait pas ranger la Petite Entente dans les classifications traditionnelles du droit international. Elle n'est ni une fédération ni une confédération d'Etats, ni un super-Etat. Il paraît probable qu'elle tend vers une fédération des Etats qui la composent¹. Mais dans l'organisation actuelle, elle est une unité internationale supérieure placée dans le cadre de la Société des Nations, unité qui apparaît sous la forme d'une des « ententes régionales » telles qu'elles sont prévues dans l'article 21 du Pacte.

La Petite Entente est un des premiers de ces organismes régionaux. Elle a servi comme modèle dans ses lignes générales aux autres ententes régionales créées dans le continent européen en vue de l'organisation pratique de l'idéal de paix. Elle reste toujours ouverte à l'adhésion des autres pays de sa région en vue de collaboration active à l'œuvre de la Société des Nations.

§ 2. *L'Entente balkanique.*

Le pacte constitutif de l'Entente balkanique signé le 9 février 1934 à Athènes, par les représentants de la Roumanie,

1. M. H. Beuve-Méry, estime que la Petite Entente est « une sorte de confédération d'Etats ou plus exactement un « Staatenbund » dont la cohésion interne est tantôt plus étroite tantôt plus lâche que celle de la confédération classique ». *V. Europe Nouvelle*, 10 juin 1933.

de la Yougoslavie, de la Turquie et de la Grèce, crée à côté de la Petite Entente, un groupement régional organisé qui devient un collaborateur appréciable pour la garantie et l'organisation de la paix.

La région balkanique vers laquelle les regards soucieux de la tranquillité européenne, se sont tournés maintes fois, et laquelle dans un passé proche était le témoin des intrigues des puissances étrangères à cette péninsule, a retrouvé dans le nouveau pacte un instrument précieux pour la défense de la paix dans les Balkans et par là des intérêts collectifs des Etats du Sud-Est européen. Cette entente régionale est une nouvelle conséquence de la nécessité d'organiser dans le cadre régional la sécurité et les autres intérêts primordiaux communs.

L'idée d'un « Locarno balkanique » fut soutenue et recommandée par les puissances occidentales lesquelles ayant consolidé la paix établie par le traité de Versailles sur un des points les plus sensibles de l'Europe qui était la région rhénane, voulaient voir le foyer des troubles perpétuels et menaçants pour la paix européenne organisé et consolidé dans le même esprit qui se dégagait des accords locarniens.

Une des causes principales de la Grande Guerre étant les luttes et les mécontentements des peuples de cette région, l'établissement d'un pacte balkanique était donc plus désirable dans cette région, que dans n'importe quelle autre.

Mais la réalisation de l'Entente balkanique n'était pas une question qui puisse être résolue sans beaucoup d'efforts et de préparations préliminaires.

En 1925, le ministre des Affaires étrangères de Grèce, M. Rendis fit une proposition pour l'adoption dans les Balkans d'un pacte de garantie mutuelle fondé sur les traités d'arbitrage¹. Après la démission de M. Rendis l'idée d'une

1. V. l'exposé du projet dans le *Temps* du 20 juillet 1925.

Entente balkanique fut reprise par M. Roufos, ministre des Affaires étrangères de Grèce et M. Gavrilovitch, ministre de Yougoslavie à Athènes.

La réalisation du Pacte balkanique fut ralentie et elle ne devait recommencer sa marche qu'en 1929 à l'occasion du xxvii^e Congrès universel de la paix tenu à Athènes. Sur la proposition d'une commission balkanique présidée par M. A. P. Papanastasiou, ancien président du Conseil de Grèce, on convoqua la première conférence balkanique qui devait se réunir en octobre 1930 à Athènes. Les gouvernements balkaniques ne sont pas intervenus officiellement et directement dans l'organisation de cette conférence. Ce sont des délégations privées qui ont pris part à la conférence. Les gouvernements respectifs de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Turquie et de la Yougoslavie, ont chargé leurs représentants diplomatiques à Athènes de suivre, à titre d'observateurs les travaux. Après d'amples travaux sur les possibilités de resserrer le rapprochement politique et intellectuel et sur les mesures à prendre pour former une coopération économique, on fixa les principes généraux sur lesquels on devait organiser le fonctionnement de l'Union balkanique. Les buts poursuivis par cette première conférence étaient ainsi résumés dans sa résolution finale : « La première conférence balkanique, approuve chaleureusement l'idée de l'Union balkanique grâce à laquelle seront posées des bases sûres pour la prospérité des peuples balkaniques et

» Déclare que leur Union doit avoir le caractère d'un groupement de nationalités indépendantes, ne pas porter atteinte à la souveraineté des Etats participants, ne pas tendre à étouffer les entités ethniques existantes, mais consolider seulement la paix entre eux, et par un contact libre et plus suivi, par une entente plus directe, une collaboration plus systématique, multiplier leurs éléments communs de civilisation et harmoniser leurs forces pour le bien de tous, sans excep-

tion que, de plus, elle doit se constituer dans le cadre et l'esprit de la Société des Nations.

» En vue du succès de ce noble but, si bienfaisant pour les peuples balkaniques, elle fait appel à ceux-ci, et tout particulièrement à leurs dirigeants pour jeter dans l'oubli les anciens différends et pour que, s'inspirant de sentiments humanitaires et de solidarité, ils travaillent systématiquement à leur Union qui constituera une étape importante de leur histoire et le point de départ d'un état de choses tout nouveau dans les Balkans, augurant bien de l'avenir¹. »

Il résulte de cette résolution que les Etats balkaniques resteront libres et indépendants, il y aura une parfaite égalité entre eux, le principe des minorités ethniques sera pris en considération et l'Union qui restera une forme *sui generis* sera en conformité stricte avec les obligations qui découlent du Pacte de la Société des Nations.

La deuxième conférence balkanique qui eut lieu en octobre 1931 à Stamboul et à Ankara a été réunie dans les mêmes conditions que la première; on a pris des résolutions et on a recommandé la constitution de l'Union postale balkanique, d'une Chambre de commerce d'un Institut de recherches historiques d'un Bureau d'informations sanitaires, d'un Bureau de travail, d'un Office central pour les céréales, etc... Mais ces résolutions qui ont été prises avec quelque précipitation et sans que l'organisme essentiel et permanent de l'Union soit encore créé, eurent leur valeur par le fait qu'on a reconnu leur utilité et leur incontestable opportunité pour les peuples balkaniques.

C'est à la Conférence qui s'est réunie à Bucarest du 22 au 27 octobre 1932 qu'un Comité spécial reprit l'examen d'un avant-projet de Pacte balkanique. Sur les mêmes principes que nous avons indiqués et qui étaient posés à la pre-

1. V. A. P. Papanastasiou, *Vers l'Union balkanique*, Paris, 1934, p. 239-240.

mière conférence balkanique on élaborâ en détails l'avant-projet dont les grandes lignes devaient orienter les auteurs du pacte balkanique signé à Athènes.

La III^e Conférence balkanique « imbue du désir de mettre en vigueur, de la manière la plus complète, l'application du système prévu au Pacte de la S. D. N. pour le règlement pacifique des différends entre les Etats balkaniques, de donner des garanties complémentaires de sécurité, dans le cadre des traités en vigueur et d'assurer l'exécution des clauses contenues dans les dits traités, y compris celle concernant la protection des minorités », recommande aux gouvernements respectifs l'avant-projet de pacte.

Cet avant-projet avait été étudié et élaboré en collaboration des plus célèbres juristes des pays en cause. L'Entente balkanique devait reposer, suivant ces propositions : *Premièrement* sur un engagement de non-agression et d'amitié, cet engagement n'affectant pas : 1^o l'exercice du droit de légitime défense; 2^o une action ou application de l'article 16 en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la S. D. N. ou en application de l'article 15, alinéa 7 du Pacte de la S. D. N., pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier se serait livré à une attaque. *Deuxièmement*, on prévoit le règlement pacifique des conflits, en se instituant une Commission de conciliation permanente se composant des représentants des Puissances contractantes. Si dans le mois qui suivra la date de la communication du résultat des travaux de la Commission aux parties en litige, celles-ci ne se sont pas entendues, le différend sera, à la requête d'une partie, soumis pour le jugement à la Cour permanente de Justice internationale à moins que les parties ne tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral (art. 3-18). *Troisièmement*, un engagement d'assistance mutuelle est pris dans le cas où une violation de l'engagement de non-agression a été commise (art. 19-20).

Enfin on prévoit la création d'un Office des minorités et d'une Commission interbalkanique des minorités. Ce problème est un des plus difficiles de la péninsule et on cherchait par cette mesure à instituer une procédure préliminaire dans le cadre régional avant de s'adresser au secrétariat de la S. D. N. (art. 21-26),

Ce projet si complet et bien adapté aux nécessités des peuples de la Péninsule balkanique était un des principaux résultats de la Conférence de Bucarest. C'est en étroite collaboration que les artisans de l'Entente balkanique ont fait ressortir les possibilités de créer une entente régionale là où pendant des siècles il n'y avait qu'un foyer de discordes et de guerres. A l'occasion de l'ouverture de la III^e conférence balkanique de Bucarest, le grand homme d'Etat roumain M. Nicolas Titulesco, a fait ressortir les liens qui sont à la base de l'entente entre les nations balkaniques, qui, « en raison de leur situation géographique — disait-il — et surtout de leur histoire ont acquis bien des éléments communs de civilisation.

» Elles ont bien souvent les mêmes conceptions et la même manière de vivre : leur art populaire, les dictons, la poésie et la musique sont d'une ressemblance frappante.

» Rattachées aujourd'hui les unes aux autres par la communauté des souffrances engendrées par les terribles guerres qui ont ensanglanté les Balkans, rattachées les unes aux autres par un passé qui a largement contribué à la formation d'une véritable parenté, rattachées, enfin, les unes aux autres par la nécessité actuelle d'augmenter leurs moyens de défense quant à leurs multiples intérêts communs d'ordre politique et économique, les nations de cette région de l'Europe ressentent, elles aussi, les effets salutaires de la solidarité internationale.

» Si, dans le passé, les Balkans ont été considérés comme un foyer d'irritation internationale, grâce à vos efforts

c'est justement dans les Balkans qu'on voit apparaître aujourd'hui un courant nouveau, dont le but est d'asseoir l'édifice de la Paix sur la seule base solide, parce que morale : « aidons-nous les uns les autres sans nuire à personne¹ ».

Après cette III^e Conférence, les négociations en vue de la conclusion d'un pacte régional d'entente et de collaboration entrent dans une phase plus active et positive. C'est le grand mérite du ministre des Affaires étrangères de Roumanie M. N. Titulesco d'avoir pris contact avec le ministre des Affaires étrangères de Turquie, de Grèce et de Yougoslavie en vue d'arriver à la conclusion d'un Pacte régional balkanique qui devait réaliser au moins en partie des idées énoncées par les conférences précédentes.

Cette préparation d'un pacte général balkanique était déjà réalisée en partie par les différents accords bilatéraux conclus entre les Etats balkaniques.

La Grèce et la Roumanie avaient signé un traité de non-agression et d'arbitrage le 22 mars 1928. La même année au mois d'octobre un traité d'amitié est signé entre la Turquie et la Yougoslavie. En mars 1929, un pacte d'amitié, de conciliation et d'arbitrage est signé à Belgrade entre la Yougoslavie et la Grèce. Dans l'année qui a précédé la signature du Pacte balkanique une nouvelle série d'ententes partielles furent signées. La Roumanie et la Turquie concluent un Pacte d'amitié, de non-agression, de conciliation et de règlement judiciaire, le 18 octobre 1933. La Turquie et la Yougoslavie complètent leur traité d'amitié de 1928 par un traité analogue au traité roumano-turc le 26 novembre de la même année. Enfin après de gros efforts, le rapprochement entre les peuples grec et turc fut réalisé par le Pacte de non-agression et de garantie mutuelle des frontières, signé en 1933

1. Cité chez Earle B. Babcock, Introduction du *Bulletin des publications de la conciliation internationale*, p. 7 et 8. — Voir aussi *Documents officiels de la III^e Conf. balkanique*, Bucarest, 1933, p. 6).

à Ankara. Seuls deux pays balkaniques l'Albanie et la Bulgarie n'ont pas conclu des traités préparatoires. La Bulgarie renouvela seulement son ancien traité de neutralité, de conciliation et d'arbitrage avec la Turquie.

Le terrain étant ainsi préparé, M. N. Titulesco commença son œuvre diplomatique pour préparer la signature, par les six Etats balkaniques du Pacte d'entente régionale. C'est le 6 octobre 1933, que le ministre roumain commença son voyage circulaire à Ankara, Athènes, Belgrade et Sofia. C'est surtout dans cette dernière capitale que M. Titulesco a rencontré des difficultés et qui, malgré les efforts répétés, a refusé de collaborer sous la forme d'un pacte collectif. Néanmoins pour prouver ses intentions pacifiques ce pays — qui voit dans le Pacte balkanique une garantie du *statu quo* fixé par le Traité de Neuilly — a accepté en principe de signer des pactes bilatéraux de non-agression avec tous ses voisins.

Comme une adhésion immédiate de ce pays n'avait pu être obtenue, les ministres des Affaires étrangères de Grèce, de Roumanie, de Turquie et de Yougoslavie se réunirent en Conférence à Belgrade, le 2 février 1934. On y arrêta le texte du pacte balkanique qui, le 9 février devait être signé à Athènes. Le nouveau pacte diffère sensiblement de l'avant-projet de la III^e Conférence balkanique, car nous ne retrouvons ni le principe de protection des minorités ni celui de solution pacifique des différends. Il paraît que les gouvernements n'étaient pas encore suffisamment prêts pour accepter tous les principes de l'avant-projet.

Le but principal du Pacte d'Entente balkanique annoncé dans le préambule est de « contribuer au raffermissement de la paix dans les Balkans » en pleine conformité avec le Pacte de renonciation à la guerre (Briand-Kellogg) et les décisions y relatives de la Société des Nations.

En second lieu le Pacte se propose « le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans »,

Deux principes essentiels sont à la base : celui de non-agression et celui de l'assistance mutuelle. Le dernier principe assure la sécurité des frontières balkaniques des Etats signataires, ainsi que nous l'avons signalé dans une des pages précédentes.

L'article premier du Pacte dispose que « la Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques ». La garantie est donc limitée par des bornes géographiques et l'engagement est strictement régional. Il faut entendre par frontière balkanique, celle qui sépare deux Etats dans cette péninsule. La Péninsule balkanique est la région limitée au nord par le Danube, la Save et la Kulpa jusqu'à la mer Adriatique, près de Fiume, à l'est par la mer Noire et la mer Egée, au sud par la Méditerranée et à l'ouest par la mer Ionienne et l'Adriatique¹.

Le pays qui n'a qu'une partie insignifiante de ses frontières dans les Balkans c'est la Roumanie. C'est seulement la province de Dobroudja qui est parmi tous les territoires roumains dans les Balkans. La Turquie, elle aussi, n'a de possessions dans les Balkans que ce qui est resté autour de Constantinople de l'ancien Empire Ottoman. Les Etats ayant leurs frontières presque intégrales dans la Péninsule balkanique sont : l'Albanie, la Bulgarie, la Yougoslavie et la Grèce.

Il faut admettre, suivant la déclaration de M. Maximos, ministre des Affaires étrangères de Grèce, que « le Pacte d'Entente balkanique ne vise que la garantie de la sécurité des frontières interbalkaniques, par rapport à *un autre* Etat balkanique non signataire. »

Mais l'importance du Pacte Balkanique augmente par les dispositions contenues dans son second article. C'est ici que nous retrouvons un des principes essentiels d'une entente

1. C'est la définition de grands dictionnaires encyclopédiques. Nous citons d'après Vulcan, « Le Pacte balkanique », *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 435.

régionale, celui de l'engagement des H. P. C. « de se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualités pouvant affecter leurs intérêts tels qu'ils sont définis par le présent accord ». C'est une unité internationale régionale, que nous retrouvons, dans cette solidarité qui est encore renforcée par la disposition suivante du même article 2 que « les Etats signataires s'engagent à n'entreprendre aucune action politique envers tout autre pays balkanique non-signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable, et à n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique sans le consentement des autres parties contractantes¹ ».

C'est le même principe qui guide, comme nous l'avons vu, la Petite Entente, car tout acte unilatéral de changement des obligations ou de la politique internationale des Etats qui ont souscrit l'engagement régional, exige l'approbation unanime des membres.

Pour les deux pays balkaniques qui n'ont pas adhéré au Pacte, l'Albanie et la Bulgarie l'art. 3 prévoit « qu'il sera ouvert à tout autre pays balkanique, dont l'adhésion fera l'objet d'un examen favorable de la part des parties contractantes et prendra effet dès que les autres pays signataires auront notifié leur accord ».

Les critiques bulgares en ce qui concerne le Pacte d'Athènes sont surtout qu'on n'a pris en considération aucune des revendications bulgares. Mais les visées bulgares étant surtout d'ordre territorial, on n'a pas pu reconnaître dans un Pacte qui organise le *statu quo* établi par les Traités de paix de telles revendications. En ce qui concerne l'Albanie, ce sont plutôt les intérêts que l'Italie porte aux affaires albanaises qui font retarder l'adhésion de cet Etat au Pacte.

Si l'on se contente de lire le texte du Pacte balkanique tel que nous l'avons vu, on n'y trouve qu'un traité régional

1. V, le texte dans la *Documentation internationale*. Paris, 15 avril 1934, p. 8.

créateur de règles de droit international et non créateur d'un organisme international. Mais dans la pensée des rédacteurs du Pacte, l'Entente balkanique est bien un organisme :

Des réunions périodiques prévues lors de la signature du Pacte d'Athènes devaient avoir pour but d'amplifier et d'organiser par un statut de l'Entente balkanique, les dispositions de ces trois articles que nous avons brièvement exposés et qui sont à la base de l'Entente régionale balkanique.

La première réunion du Conseil de l'Entente balkanique a eu lieu le lendemain de la signature du Pacte. Les quatre ministres se sont bornés à examiner la situation générale par rapport à celle de la région balkanique et « les moyens de développer dans le domaine politique, économique et juridique les relations créées entre les Etats signataires du pacte »¹.

Mais ce fut lors de la troisième réunion du Conseil qui eut lieu à Ankara du 30 octobre au 2 novembre 1934 que l'on procéda à l'élaboration du statut de l'Entente balkanique.

Dans le communiqué officiel du 2 novembre on affirme que l'Entente balkanique aura comme organe directeur, le Conseil des ministres des Affaires étrangères des quatre Etats. Ce sera un Conseil permanent de l'Entente balkanique tout analogue à celui de la Petite Entente.

En outre, un secrétariat permanent balkanique fonctionnera comme organe auxiliaire du Conseil.

Ces organismes seront amplifiés et complétés par une Commission qui aura pour objet d'étudier la méthode à suivre pour arriver à l'harmonisation et à l'unification éventuelle d'une certaine partie de la législation des Etats membres de l'Entente balkanique.

Deuxièmement un Conseil économique consultatif, qui sera

1. V. le communiqué du Conseil de l'Entente balkanique du 10 février 1934. *La Documentation internationale*, 15 avril 1934, p. 8.

composé de délégués nommés par chacun des quatre Etats sera institué¹.

On peut prévoir, sans risquer de se tromper, que le développement de ce nouvel organisme international aura une importance considérable pour l'avenir des peuples balkaniques. Il faut espérer pour cette Entente balkanique, qui est taillée suivant le modèle de sa devancière, la Petite Entente, que les réunions prochaines de son Conseil permanent feront connaître si cet heureux « point de départ » pour le rapprochement de six nations voisines les conduira à une entente de plus en plus étroite : à l'Union Balkanique.

Cette nouvelle organisation internationale régionale ne paraît pas seulement conforme au Pacte de la Société des Nations et à l'article 21, mais elle est encore un facteur d'étroite collaboration avec tous les organismes qui fournissent des efforts sincères pour l'organisation pacifique de l'Europe.

« Le Pacte balkanique — disait M. Nicolas Titulesco —, est une œuvre de réalisme politique, qui sert la Paix...

» ...Sécurité, compréhension, association, intégration, voilà les quatre colonnes du temple que nous venons d'ériger aujourd'hui à la Paix en apposant nos signatures sur le traité d'Athènes². »

§ 3. *L'Entente Baltique.*

Les nécessités d'indépendance et de sécurité ont donné naissance après la guerre mondiale à une nouvelle entente régionale, semblable à celles que nous avons déjà brièvement

1. Le Conseil économique qui devra se réunir deux fois jusqu'à la prochaine réunion du Conseil permanent, qui aura lieu à partir du 10 mai 1935 à Bucarest a été chargé de faire un rapport concernant. *A.* L'intensification de relations économiques et commerciales entre les Etats signataires de l'Entente balkanique. *B.* Développement des voies de communication inter-balkanique. *C.* La possibilité de créer une banque balkanique à l'étranger. *D.* Du tourisme en général. *V. La Doc. internat.*, 15 déc. 1934, p. 134.

2. *V.* Discours de M. N. Titulesco prononcé au dîner officiel à Athènes le 9 février 1934.

étudiées, l'Entente régionale des Etats riverains à la mer Baltique. L'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie ont établi des relations d'étroite collaboration, et d'entente d'ordre politique, diplomatique, économique et juridique. Elle constitue maintenant une des plus caractéristiques parmi les Ententes régionales telle que les entend l'article 21 du Pacte de la Société des Nations.

Ces trois Etats qui se sont détachés de la Russie, furent déjà unis dans un effort de collaboration commune auprès des Puissances alliées et associées, en 1918 et 1919, pour obtenir la reconnaissance de leur indépendance.

La situation internationale précaire pour les trois pays, a imposé cette entente spontanée comme une nécessité.

Une réunion du 15 au 22 janvier 1920 à Helsingfors, inaugura les « Conférences des pays baltes ». Elle a eu pour but d'établir une entente prochaine entre les pays de cette région. Outre l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie, y prirent part la Finlande et la Pologne. Faute de possibilité d'entente entre les cinq pays, on ajourna la conférence pour le mois d'août de la même année. C'est donc à Bolduri (près de Riga) que se tint la deuxième conférence des Etats de la région baltique qui fut préparée à Helsingfors. Cette conférence devait poser les bases de l'Entente balte sous la forme d'une union des cinq Etats.

Déjà dès le début on mettait beaucoup d'espoir dans cette entente, mais elle devait se développer par la suite sur une échelle plus restreinte avec les prochaines réunions régionales. A la conférence de Bolduri prirent part les mêmes cinq Etats qu'à la conférence précédente. C'est surtout pour assurer mutuellement leur défense et imposer au monde la reconnaissance de leur existence de droit que les trois pays centraux de la région baltique, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie cherchaient à réaliser l'Union baltique.

Cette Union devait résulter de la conférence de Bolduri.

La constitution de l'Union devait comprendre toutes les branches des activités des pays de la région baltique : la conclusion d'une convention militaire défensive, la création d'un tribunal d'arbitrage des Etats baltiques, les principales questions de l'activité économique et financière concernant les cinq pays. Les législations relatives à la nationalité devaient être unifiées, de même la législation du travail, et on discuta aussi des projets concernant l'unification des systèmes des réseaux ferrés et de la navigation.

La conférence dura cinq semaines. De nombreuses décisions furent prises et on arriva à la conclusion des conventions économiques surtout, mais la partie capitale du programme, la réalisation de l'Entente balte resta inexécutée. Des malentendus d'ordre territorial entre la Pologne, et la Lithuanie compliquèrent les débats et la conférence ne put arriver aux résultats immédiats qu'on escomptait.

Néanmoins, si dès les débats préliminaires on avait visé trop haut et si la partie essentielle du programme a dû être abandonnée, on était d'accord sur une série de conventions¹. Un des vice-présidents de la Conférence, M. Meirovics, soulignait les caractères essentiellement pratiques de ces buts.

« Cette conférence, disait-il, porte une attention particulière au côté pratique des affaires..., notre intention est de régler une série de détails pratiques »².

On décida à la conférence de Bolduri de poursuivre dans les conférences ultérieures et périodiques l'étude de toutes les questions sur lesquelles on n'est pas arrivé à un accord complet. En même temps qu'on adapte le principe des réu-

1. Convention militaire défensive, conventions économiques, conventions relatives à la politique intérieure et à la politique extérieure des pays. Conventions juridiques, culturelles, sanitaires, sociales et de presse. On élabore en outre un projet de convention relatif à des questions de droit international privé, un projet relatif à l'arbitrage obligatoire et un projet relatif à l'extradition et l'assistance judiciaire en matière criminelle.

2. V. C. R. Pusta, *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, VII A, II, 1933.

nions successives, on décide la création d'un organe permanent des Conférences baltiques qui sera composé d'un conseil des plénipotentiaires des Etats de la région baltique.

L'organe de l'Entente régionale balte commença la première phase de son activité. Les réunions périodiques des ministres des affaires étrangères de ces pays, devaient tendre à la réalisation de la grande tâche initiale des efforts de solidarité régionale : l'Entente balte.

Les ministres des affaires étrangères de la Lettonie, de l'Estonie, de la Finlande et de la Pologne, se réunirent une année après du 25 au 29 juillet à Helsingfors. Dans une série de conventions importantes, qui sont insérées dans le protocole final, on décida notamment de poursuivre les conférences des ministres des affaires étrangères des Etats baltiques, et on adopta une résolution concernant la politique à suivre au cours de l'Assemblée générale de la session d'automne 1921 de la Société des Nations.

L'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie, étaient déjà reconnues *de jure*, par le Conseil de la Société des Nations, ces pays furent admis en septembre 1921 dans la Société des Nations. On chercha par cette admission à apaiser l'atmosphère inquiétante du différend polono-lithuanien. La conférence des Etats baltes qui se tint l'année suivante à Varsovie, aboutit à une convention qui fut signée le 17 mars 1922. Ce fut le premier accord politique signé par les Etats de cette région sous l'égide de la Société des Nations qui envisageait la réglementation des relations politiques et économiques de ces pays.

A propos de cet accord, M. C. R. Pusta, l'ancien ministre des affaires étrangères d'Estonie, s'exprimait ainsi : « L'accord de Varsovie du 17 mars 1922, occupe une place importante et significative dans le mouvement de l'Union balte... il marque une étape nouvelle et singulièrement fructueuse. Mieux que par une formule, par l'ensemble des dispositions, il révèle l'esprit nouveau de l'Union baltique : L'Union se fait dans la Société des Nations. »

Membres de la Société des Nations depuis 7 mois à peine, les jeunes Etats baltiques manifestaient leur attachement au Pacte et donnaient le signal d'un mouvement régionaliste de renforcement de ses dispositions destinées à faire disparaître les fameuses fissures.

Par l'accord de Varsovie on essaya, outre la conclusion des conventions économiques et commerciales, d'entamer des conventions sur l'extradition, l'option, et un règlement pacifique de tous les litiges ou contestations qui pourraient survenir entre les Etats contractants était prévu. Ces accords étaient en harmonie avec l'esprit du Pacte de la Société des Nations.

Cette convention fut conclue pour une durée de cinq ans, laquelle pouvait être prolongée par tacite reconduction d'année en année, sauf dénonciation six mois à l'avance¹.

Mais ces accords de Varsovie bien que ratifiés par l'Estonie, la Lettonie, et la Pologne, n'entrèrent pas en vigueur, car ils ne furent pas présentés par le gouvernement finnois à la ratification du Parlement.

Après cet insuccès, la Finlande orienta sa politique vers la région scandinave et la Pologne commençait à se désintéresser de la politique balte.

« Ainsi, remarque M. Kaasik, se détachaient les extrémités du long front des Etats baltiques pour ne laisser qu'un pivot : l'Estonie et la Lettonie. »

Le traité d'alliance défensive conclu entre ces deux derniers pays, a cimenté leurs relations étroites de collaboration, il fut signé le 1^{er} novembre 1923.

« Il est incontestable, dit M. Kaasik, que les traités de la Petite Entente, ont servi de modèle au traité esto-letton. Parmi les traités d'alliance d'après-guerre, ce dernier occupe une

1. V. Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale, VII A II, 1933.

place remarquable, parce qu'il a été le premier à envisager à côté de l'assistance militaire, une collaboration immédiate et continue dans tous les domaines de la politique commune, collaboration organisée de préférence par un statut juridique organique ouvert à l'adhésion des Etats tiers¹. »

Ce traité esto-letton a été lui aussi une des pièces fondamentales de la future Entente balte. Il marqua la fin de la première étape dans l'évolution des négociations et des préparatifs pour la création de l'organisme régional que nous étudions.

La tendance vers la réalisation dans le cadre de la Société des Nations d'une Entente régionale balte avec des organes propres et basé sur une réglementation juridique stable, quoique soutenue au début du mouvement régionaliste balte avec beaucoup d'espoir et d'ardeur, a dû subir pendant les années qui ont suivi les accords de Varsovie quelques éclipses. A Varsovie on confirme de nouveau, il est vrai, par une nouvelle résolution la décision des conférences antérieures de convoquer régulièrement des conférences des ministres des Affaires étrangères des Etats baltiques, mais les conférences régionales baltiques qui ont eu lieu par la suite en 1922 à Gènes, et à Tallin (Reval), en 1923 à Helsingfors, à Riga et Varsovie, n'ont pas contribué beaucoup à la consolidation et à la formation de l'Entente baltique. Les résolutions qui ont été prises dans ces conférences étaient d'ordre commercial. En fait, les Etats de la région baltique n'étaient pas encore engagés dans les liens d'un traité formel d'entente régionale.

Une des conséquences de la non-ratification du Protocole de Genève, que certains pays de la région baltique ont ratifié, fut la reprise des tendances à organiser juridiquement les liens de solidarité régionale qui existent entre ces Etats.

« L'échec du Protocole de Genève, estime M. C. R. Pusta,

1. V. Kaasik, *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 637.

et la recommandation par la Société des Nations elle même, en 1925, des ententes régionales si sévèrement jugées les années précédentes, ne pouvaient pas ne pas influencer les Etats baltiques et ramener leurs préoccupations vers la conclusion de leur Union. Les lacunes du Pacte si largement mises à nu à Genève, la porte laissée volontairement par lui ouverte à la guerre, les poussèrent à nouveau à s'assurer mutuellement des garanties réciproques supplémentaires¹. »

Les nouveaux efforts, dès le lendemain du Protocole de Genève, quoique encore assez modestes, eurent comme résultat la convention générale obligatoire d'arbitrage et de conciliation signée le 17 janvier 1925 à Helsingfors par les ministres des affaires étrangères polonais, finlandais, estonien et letton. Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer brièvement, en parlant du régionalisme et de l'arbitrage, cette convention, signée et ratifiée par tous les Etats qui ont pris part à la conférence.

La même année au mois de septembre, une conférence eut lieu à Genève. On affirma de nouveau la communauté des vues des ministres des pays baltiques. La délégation estonienne prépara un projet de pacte solennel qui reproduisait les obligations essentielles du Pacte de la Société des Nations; ce pacte d'entente régionale devait compléter les accords de Helsingfors. Ce projet visait surtout la renaissance du Protocole de Genève sur une base régionale.

« Considérant — lit-on dans le préambule du projet de pacte — les progrès réalisés par chacun des pays participants dans l'organisation de sa vie nationale, comme d'autre part la consolidation de sa situation politique générale dans l'Europe orientale;

» Estimant — que cet état de choses résulte en partie de la politique de collaboration suivie par ces Etats au cours des cinq dernières années;

1. V. C. R. Pusta, *Vers l'Union baltique*, Paris, Alcan, 1927, p. 15.

» Les ministres des affaires étrangères d'Estonie, de Finlande, de Lettonie et de Pologne déclarent enregistrer avec la plus vive satisfaction les résultats heureux de la collaboration des quatre Etats, conviennent de fixer les lignes générales de leur collaboration future et de signer les accords ci-après qu'ils s'engagent à soumettre à l'agrément de leurs Parlements respectifs¹. »

Quoique, pour aboutir à un résultat positif, on n'ait pas envisagé la Lithuanie parmi les signataires de ce projet à cause des difficultés graves de Vilno qui persistaient entre ce pays et la Pologne, on n'aboutit pas à la ratification. Des obstacles politiques momentanés ont empêché sa réalisation. L'Entente baltique future devait se restreindre aux pays centraux de la région baltique, c'est-à-dire l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie.

1. Voici le texte du projet :

a) Le H. P. C. s'engagent à poursuivre entre elles la collaboration loyale et confiante inaugurée par la Conférence de Helsingfors du 15 janvier 1920 et continuée dans les conférences consécutives. Elles affirment à nouveau leur volonté de compléter autant que possible afin de fixer sur des solides bases juridiques leurs relations mutuelles, le système de traités, accords et conventions les liant entre elles ainsi que de tendre leurs efforts vers une action commune dans le domaine de la politique internationale. Elles considèrent comme un devoir strict de se communiquer dès leur ratification tous les traités, accords et conventions que chacune d'elles contractera avec toute puissance étrangère;

b) Dans l'application de la Convention d'arbitrage et de conciliation signé à Helsingfors le 17 janvier 1925 elles s'inspireront des mêmes sentiments qui ont présidé à son élaboration, et seront dans les organismes y prévus des véritables institutions de paix chargés de la mission de maintenir entre elles l'entente et l'harmonie;

c) Parfaitement conscientes des obligations que leur crée leur qualité de membres de la S. D. N., les H. P. C. confirment leur volonté de remplir dans leur plénitude ces obligations dans leurs relations mutuelles afin de pouvoir bénéficier dans une mesure équivalente des avantages correspondants, spécialement en ce qui concerne la garantie de leur sécurité et de leur indépendance ainsi que le maintien de la paix dans l'Europe orientale;

d) La collaboration des H. P. C. se poursuivra indépendamment de la forme normale des relations diplomatiques, dans des conférences périodiques de quatre Etats. Ces conférences se tiendront suivant le principe déjà établi, deux fois par an;

e) Le présent accord est ouvert à l'adhésion de tout Etat limitrophe de l'une des H. P. C. qui s'inspirerait des mêmes principes d'entente et de collaboration sous réserve du consentement des Etats signataires.

Depuis 1925, les conférences des Etats baltiques deviennent plus rares. Les entrevues des ministres des Affaires étrangères sont plus ou moins régulièrement convoquées, et ces convocations se font seulement pour la discussion de problèmes d'ordre économique et commercial.

« La conférence baltique depuis 1925, dit M. Kaasik, n'est plus qu'un mécanisme d'attente, prêt à fonctionner au premier besoin¹. » Après cette phase moins active de marche vers l'entente organisée des pays baltiques centraux, ces trois Etats instruits par l'expérience du passé et par l'exemple d'une Entente régionale sur un chemin parallèle qui était la Petite Entente, recommencent leur activité.

L'ancienne idée de la formation d'un organe international régional dans les cadres du statut général de la Société des Nations a réuni la solidarité de fait, économique² et géographique, de ces trois pays dans le traité d'entente et de collaboration signé à Genève le 12 septembre 1934.

Les trois ministres de Lettonie de Lithuanie et d'Estonie, MM. V. Munters, S. Lozaraitis et J. Seljamea, se réunirent à Genève pour conclure un accord qui a pour but « de développer la collaboration entre les trois pays et de favoriser une entente plus étroite entre les Etats baltiques, de contribuer au maintien et à la garantie de la paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la Société des Nations³ ».

Pour établir cette politique générale commune on tend à l'unification de la politique extérieure. D'après l'article 1,

1. V. N. Kaasik, « L'évolution de l'Union Balte », *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 642.

2. Les traités de commerce conclus entre les Etats baltiques contiennent « la clause baltique » qui n'est autre qu'une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée. Par cette clause, chacun des Etats baltiques, mais en premier lieu l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, se réservent le droit d'accorder à leurs co-contractants baltiques un régime préférentiel dont les avantages ne seraient pas accessibles aux Etats tiers ». V. N. Kaasik, *op. cit.*, *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 643.

3. Nous citons les textes d'après la *Documentation internationale*, V, n° 6, oct. 1934.

les trois gouvernements « afin de coordonner leurs efforts pacifiques s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure d'une importance commune et à se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux ».

Le nouveau traité institue comme organe qui doit poursuivre les buts susvisés la conférence périodique des ministres des Affaires étrangères des trois pays. La Conférence devient l'organe délibérant de l'Entente Balte. Elle se réunira périodiquement et ses réunions sont obligatoires au moins deux fois par an. Les conférences se tiendront tour à tour sur le territoire de chacun des trois Etats.

En dehors des conférences régulières et périodiques, des conférences extraordinaires pourront avoir lieu, elles pourront se tenir en dehors du territoire des Etats signataires.

La réunion des ministres délégués sera présidée par le ministre des Affaires étrangères de l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu.

C'est le président qui se charge de l'exécution des décisions prises par la conférence qu'il a présidée et il peut être chargé « de veiller à la réalisation des décisions dans le domaine des relations internationales » (art. 2, al. 3). Il est donc l'organe exécutif de l'Entente.

Un contact approprié sera établi par les trois gouvernements entre leurs représentants diplomatiques et consulaires ainsi qu'entre leurs délégués dans les conférences internationales pour la réalisation et le respect de leurs décisions communes.

A la conférence balte du 2 décembre 1934, on décida, en amplifiant cette disposition, d'organiser « une représentation commune des trois Etats aux organismes de la Société des Nations et des conférences internationales et d'élaborer pour la prochaine conférence un projet pour la liquidation d'un

différend pouvant éventuellement surgir entre eux¹ ».

La conférence baltique sera chargée de donner d'un commun accord des instructions aux représentants diplomatiques des pays membres en vue de coordonner leur activité.

Le traité d'entente baltique du 12 septembre 1934 a été conclu pour une durée de dix ans. Il pourra être prolongé par voie de tacite reconduction et prendra fin un an après sa dénonciation par une des H. P. C. (art. 9).

L'Entente balte, telle qu'elle est organisée par son nouveau statut régional diffère sur certains points d'avec l'organisation de la Petite Entente. Il semble cependant qu'après la réorganisation de cette dernière en 1933 par les accords de Genève, les pays de la région baltique ont essayé de suivre son exemple.

Ils ont institué des organes régionaux semblables, quoique un peu différenciés et adaptés aux besoins spéciaux baltiques.

L'organisation de la représentation diplomatique commune est semblable à celle qui unit les Etats de la Petite Entente.

Le nouveau statut organique par lequel on a réalisé une Entente régionale dans les cadres de l'article 21 du Pacte, montre une fois de plus que l'idée régionaliste gagne de plus en plus du terrain dans l'organisation pacifique de l'Europe. L'Entente Balte représente une force régionale renouvelée dans le Nord-Est de notre Continent, une collaboratrice fidèle à l'œuvre de la Société des Nations.

A côté de son but défensif c'est surtout une œuvre constructive qu'on attend d'elle. C'est cette activité constructive qui fut du moins énoncée par la déclaration finale du traité du 12 septembre 1934.

« Les gouvernements respectifs veilleront à ce que l'esprit d'entente et d'amitié solidaires des trois Nations se répande

1. *La Documentation internationale*, 15 février 1935, p. 167.

et se généralise dans leurs Pays respectifs, et dans ce but elles s'engagent à prendre ou à encourager toutes mesures et initiatives utiles¹. »

1. Un avenir prochain élargira peut-être le système des ententes régionales organisée vers les pays scandinaves. Les intérêts particuliers et la solidarité internationale de ce groupe qui comprend le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande se sont manifestés maintes fois tant devant la S. D. N. que dans des conférences régionales d'ordre économique. La dernière conférence des ministres des Affaires étrangères des pays sandinaves a eu lieu le 8 sept. 1934; des questions économiques ont été discutées.

CHAPITRE IV

LE REGIONALISME EST-IL DE NATURE A AFFAIBLIR OU A FORTIFIER LA COMMUNAUTE INTERNATIO- NALE GENERALE?

Après avoir passé en revue certaines doctrines et règles régionales et fait l'inventaire des principaux organismes internationaux régionaux, nous essayerons de répondre à la question de savoir si le régionalisme est un facteur qui fortifie ou au contraire qui affaiblit la solidarité dans la communauté internationale générale et particulièrement dans la Société des Nations.

Il y a certains auteurs qui croient que les groupements continentaux et régionaux qui sont différenciés par leur position géographique, par des tendances sectaires ou par l'unité de race et de religion, seraient d'autant plus à craindre qu'ils seront plus étendus et que les conflits entre eux peuvent surgir et qu'enfin, ces conflits deviendront plus graves encore que ceux qui existaient déjà entre les Etats isolés.

Ces arguments peuvent être utilisés à juste raison contre un système qui approuverait des sociétés régionales entièrement indépendantes et isolées et qui ne seraient pas coordonnées dans le cadre d'une organisation universelle et unique.

Le but de l'organisation régionale telle que nous la concevons, doit être en premier lieu d'affermir et de systématiser tous les liens et les traits harmoniques déjà existants dans la société régionale ou continentale. L'organisation par régions

ne doit pas être une méthode qui crée et invente des liens artificiels entre les communautés, mais qui doit au contraire raffermir, souligner et organiser les liens naturels existants.

Les essais du processus d'organisation régionale doivent se modeler sur la vie en l'arrangeant dans ses détails.

Le régionalisme érige en postulat cette vérité de fait : « A des conditions différentes correspondent des besoins différents, des solutions différentes¹. » Il propose de substituer la variété à l'uniformité.

Le régionalisme doit tenir compte de la diversité internationale et l'étudier. Tout ordre juridique international doit envisager des facteurs sociologiques, ethniques, psychologiques et géographiques des régions. Le régionalisme est une principe d'organisation.

En droit public interne, M. L. Marin proposa même la création pour la plus grande partie des services publics d'une division administrative plus vaste que le département et se superposant aux organisations cantonales et communales.

Il préconisa une conception des « régions spécialisées ». Si nous regardons un pays unitaire comme la France d'aujourd'hui, nous voyons que, si l'idée des régions spécialisées n'a pas de raison d'être, car cette solution paraît trop poussée et exagérée, une certaine autonomie locale, une décentralisation partielle est une nécessité. Sans cette méthode d'organisation décentralisatrice on ne pourrait jamais résoudre certains problèmes qui touchent de près les intérêts locaux ou départementaux. Combien cette vérité est éclatante dans le domaine de la Société internationale ! Le régionalisme international se pose de la même façon et a les mêmes caractéristiques et justifications que la décentralisation dans le domaine interne. S'il est une nécessité pour la société étatique il est indispensable pour l'organisation de la solidarité et des besoins spéciaux dans la communauté internationale générale.

1. V. Charles Brun, *Le régionalisme*,

Par le processus régional on procède du connu à l'inconnu; « on harmonise les libres pensées au lieu de créer un jardin artificiel ». « La méthode que le régionalisme propose est celle de partir d'en haut et d'en bas en même temps. Il faut reconnaître la diversité pour la faire concorder au lieu général¹. »

« Le régionalisme ne veut pas, dit M. G. Scelle, dresser des fédérations à base territoriale les unes en face des autres, mais au contraire organiser une compénétration réciproque des fédéralismes (au sens plus large du mot) virtuellement innombrables représentant les intérêts internationaux infiniment variés, les mêmes Etats pouvant appartenir à un nombre quelconque d'entre eux. De même à l'intérieur d'un Etat les individus et les collectivités peuvent se grouper en un nombre infini de directions selon la multiplicité de leurs activités sociales. Cette indication de groupements inter-étatiques, bien loin de nous apparaître comme un élément de dissociation et un danger de conflit nous semble — au contraire — un procédé infiniment précieux de liaison internationale et un obstacle à la rupture de solidarités aussi inextricablement enchevêtrées². »

Comment d'ailleurs l'argument que l'idée régionale et continentale présente de graves dangers de conflits internationaux, peut-elle être soutenue quand on se rappelle tous les liens transversaux qui sont multiples d'un continent à l'autre ou d'une région à la région voisine ?

Il y a des courants d'affinité intracontinentale puissants et quelquefois très prononcés. Nous avons déjà signalé l'ibéro-américanisme, l'anglo-saxonisme. Il est clair que dans ces cas la contiguïté géographique seule ne joue aucun rôle. C'est plutôt le facteur historique et psychologique qui est à la base de ces groupements. Le fondement de tout régionalisme ne peut pas être confondu avec celui du séparatisme.

1. V. Charles Brun, *op. cit.*

2. V. G. Scelle, « La réforme de la S. D. N. », *R. G. D. I. P.*, 1927, p. 829.

Ceux qui redoutent les besoins régionaux en opposition doivent se rappeler que la vie internationale est guidée par le principe suivant : « un même Etat devra pouvoir faire partie d'un nombre indéfini de groupements divers ayant ou non une base géographique. Si un Etat appartient à plusieurs systèmes différents il sera par là même retenu dans ses vellétés belliqueuses par le poids même de chacun des groupes dont il fera partie et, d'autre part, contribuera à neutraliser les vellétés belliqueuses de ses associés par le soin qu'il prendra de sauvegarder ses propres solidarités. Ainsi l'interprétation des différents phénomènes de fédéralisme sur les bases et les terrains les plus variés serait de nature à compenser, et au delà, les dangers qu'un sectionnement purement géographique de la communauté internationale ferait courir au monde¹. »

Dans ces conditions le régionalisme devient un facteur de conciliation internationale.

Il est un moyen de fortifier la solidarité partielle dans la paix et le potentiel pacifique des communautés régionales constitue les parties qui donneront plus de vigueur à la pacification de l'ensemble. La multiplicité des groupements régionaux dans le sein même de la Société des Nations — disent certains adversaires du régionalisme — pourrait être un danger pour celle-ci, car ces groupements peuvent disloquer son unité et son universalité. On craint que la tendance particulariste dissocie l'organisme de Genève. L'adhésion spontanée au Pacte de tous les Etats dans l'égalité absolue et de tous les peuples dans le cadre universel ressemble trop à ces principes qui à cause de leur universalité d'application sont rendus inapplicables.

Ces « constructions dans le vide », sont semblables aux propositions qu'un ministre du Travail exposa pour établir

1. V. G. Scelle, *Une crise de la S. D. N.*, p. 217 et 219.

universellement le libre échange. « Pour atteindre ce but, disait-il, il suffit de réaliser dans toutes les régions du monde, l'égalité des conditions du travail. Il ne s'agit que d'unifier le rendement de l'ouvrier par l'adoption universelle de la semaine de 40 heures »...

« Mais unifier le rendement, c'est unifier les cerveaux, la musculature, c'est-à-dire le potentiel de l'intelligence et l'endurance des races diverses, c'est unifier leur volonté comme leur capacité d'action.

Ce n'est pas tout : c'est unifier les climats, les réactions qu'ils provoquent sur toute l'entité vivante. Conformément à l'idéologie dudit ministre, il paraît que la distinction des climats tropicaux, tempérés ou froids était une erreur qui n'a que duré trop longtemps¹ »...

Les seize ans d'expérience, ont montré suffisamment que la S. D. N. et son Pacte ont été basés sur des principes d'universalité à outrance. Les faibles et les menacés ne voyaient pas dans ce pacte assez de garanties pour assurer leur vie et leur indépendance car sans considérer les risques spéciaux et les conditions particulières on garantissait dans le cadre universel le droit et la sécurité comme un résultat déjà définitivement acquis. Or, ce faisant, on a confondu le point de départ avec le point d'arrivée.

On ne peut pas résoudre de tels problèmes du jour au lendemain. Mais si certains auteurs croient que le régionalisme menace l'unité et même l'existence de la S. D. N., on peut leur répondre, sans risquer de trouver des contradictions fondées, que c'est justement parce que la S. D. N. a négligé un des moyens principaux d'organisation pratique qui est le régionalisme qu'on est arrivé aujourd'hui à voir dans l'organisme de Genève, une Société des Nations repliée seulement sur des affaires européennes, ayant peu de vie

1. Legendre, *L'Asie contre l'Europe*, p. 151.

dans le centre et étant paralysée dans ses extrémités. On s'est obstiné à réaliser universellement et entre tous les membres un accord complet sur tous les problèmes et sur tout un programme universel d'action jusque dans ses détails...

« Pour faire œuvre efficace il suffit, dit M. René Brunet, de s'entendre sur les grands principes et de permettre aux membres de la S. D. N. de poursuivre le but commun soit isolément soit en se groupant suivant leurs préférences et leurs affinités¹ ».

Une conférence régionale, par exemple, qui rassemble les Etats intéressés sera plus compétente pour traiter certains problèmes qui lui sont propres et qui ne touchent pas aux intérêts mondiaux.

Cette idée fut proposée par M. Alvarez lors de son rapport en vue d'une réforme du Pacte de la S. D. N. » Les matières d'intérêt mondial, disait-il, devront être discutées et réglées par tous les pays du monde; les matières d'intérêt continental ou d'intérêt régional par les pays du continent ou de la région qu'elles intéressent réunis en Conférence. »

Les Etats du Continent américain s'intéressent peu — et y ont même parfois une répugnance naturelle — à des problèmes concernant les petites nations de l'Europe Centrale ou des Balkans; et l'attitude des pays européens est la même à l'égard des affaires concernant les Républiques sud-américaines.

Ceux qui prétendent par exemple que l'Union panaméricaine est un organisme qui nuit à l'universalité et à l'unité de la S. D. N. oublient que les tendances du mouvement panaméricain ne sont nullement contraires à l'organisation internationale et à la paix établie par Genève. » On est tenté parfois de croire, dit M. B. Whitton, que l'Union panaméricaine se dresse contre la Société des Nations, continualisme

1. V. René Brunet, *La S. D. N. et la France*, p. 170.

contre internationalisme. Nous ne partageons pas cette crainte. »

Et puis le savant professeur américain ajoute : « Un juriste a dit : « C'est se méprendre étrangement de penser que le « mouvement panaméricain est au déclin et qu'il va disparaître à cause de la constitution de la Société des Nations « Même si tous les Etats du Nouveau Monde en faisaient partie « le panaméricanisme ne subsisterait pas moins et ces Etats « continueraient à se réunir dans des conférences panaméricaines¹. »

Suivre cette méthode c'est préférer les accords particuliers régionaux et continentaux, fermes et précis, à un pacte universel mais trop souple et vague.

« Les auteurs du Pacte de la Société des Nations, dit M. G. Scelle, sont partis d'une conception analogue, sur les Etats membres à celle que les philosophes et constituants du XVIII^e siècle se faisaient du citoyen dans l'Etat lorsqu'ils ne voyaient dans une société politique que des individualités juridiques égales entre elles et leur niaient, tant allait loin leur préjugé, toute faculté légale de groupement. C'était nier qu'il y eût au sein de la solidarité collective étatique des phénomènes de solidarité de groupes régionaux, professionnels, intellectuels, religieux, etc. En droit public interne les collectivités méconnues se sont bien vengées de l'Etat. Les solidarités particulières internationales pouvaient bien à leur tour se venger de la Société des Nations.

On dira plus familièrement qu'il existe des familles de peuples et des affinités interétatiques dont la constitution de la Société des Nations ne tient pas assez compte ce qui pourrait la réduire à n'être guère qu'un cadre ou une surface.

Que l'on ait commencé par bâtir la « maison commune », soit. Mais que l'on n'ait aménagé à l'intérieur des murs ni étages

1. V. J. B. Whitton, « La Conférence panaméricaine de la Havane », *R.G.D.I.P.*, 1930.

ni appartements, c'est obliger les habitants de vivre dans un campement ou si l'on préfère dans une sorte de promiscuité ou de phalanstère, institution, comme on sait, voisine de l'anarchie¹. »

On se souvient que lors de la proposition tchécoslovaque en vue d'un amendement à l'article 21 on prévoyait que la S. D. N. pourrait provoquer et organiser elle-même les différentes sociétés régionales et continentales et assurer entre elles des procédures plus précises de règlement pacifique. Ce qui alors apparaissait comme [un danger, pour l'unité de la Société des Nations nous paraît aujourd'hui une nécessité. Et les paroles prononcées lors de la non-acceptation de l'amendement tchécoslovaque, par M. H. Rolin en 1921 restent encore aujourd'hui vraies. « Car disait-il, la proposition tchécoslovaque nous indique d'une façon frappante la direction dans laquelle la Société des Nations doit se mouvoir². »

Nous retrouvons la même pensée chez M. René Brunet³ qui croit que « le régionalisme est peut-être le problème capital qu'aura à résoudre l'assemblée de Genève. Il faudra trancher : aussi longtemps que la Société des Nations n'aura pas pris position à ce sujet elle sera sans direction et son évolution sera arrêtée. D'autre part, de la solution adoptée dépendra le développement de la Société des Nations ; suivant que l'Assemblée se prononcera pour ou contre les ententes régionales, la Société revêtira dans l'avenir des aspects tout différents. »

Enfin, pour recueillir l'opinion d'un célèbre jurisconsulte américain : « Le développement du continentalisme et celui du régionalisme sont les moments et les manifestations qui indiquent les nouvelles orientations internationales actuelles⁴. »

1. V. G. Scelle, *op. cit.*, *R. G. D. I. P.*, 1927, p. 826.

2. V. le discours de M. H. Rolin, A. 1921, 1^{re} Com., p. 22 et sqq.

3. V. René Bonnet, *La France et la S. D. N.*, p. 166.

4. V. Al. Alvarez, *L'esprit international*, 1927, p. 44.

Ces mêmes idées favorables à l'organisation régionale de la Société des Nations nous les retrouvons chez la grande majorité des membres de l'Institut du Droit international,

Lors d'une enquête qui fut faite en 1922 auprès des membres de l'Institut du Droit international sur une nouvelle organisation et une réforme du Pacte de la S. D. N. on leur posa des questions concernant le problème du régionalisme¹.

Ce problème était, suivant M. Alvarez rapporteur pour les questions soumises à l'examen des membres de l'Institut, « un des plus importants, peut-être même l'axe de la future organisation internationale. »

Les réponses reçues peuvent être classées en quatre catégories principales :

1° Ceux qui préconisent l'universalité et l'unité absolue de la S. D. N. sans admettre en quoi que ce soit une division continentale ou régionale.

2° Une deuxième opinion qui repoussait le sectionnement strictement géographique en admettant pourtant des groupements d'Etats et une décentralisation technique.

3° La troisième opinion admettait les divisions continentales et régionales dans le sein d'une S. D. N. unique, à la condition, toutefois de ne pas compromettre son unité.

4° Et enfin une quatrième opinion, se contente d'une orga-

1. Les deux questions sur le problème du régionalisme étaient les suivantes :

1 Convient-il que la « Société » ou Association des nations soit universelle, en ce sens qu'il n'existe qu'un seul organisme susceptible de comprendre tous les Etats du monde entier? Convient-il, au contraire, qu'il existe plusieurs Sociétés ou Associations à caractères continental ou régional, ces divers organismes ne devant pas être isolés, et moins encore antagonistes, mais au contraire étant en rapports étroits les uns avec les autres? En ce cas, de quelle manière ces rapports pourraient-ils être établis et assurés?

2 Si une seule Société ou Association des Nations doit exister, faut-il que son statut crée des divisions continentales et régionales, de sorte que les affaires mondiales soient traitées par tous les Etats du monde et les affaires continentales et régionales, seulement par les Etats appartenant au continent ou aux régions que concernent ces affaires? Quels principes pourraient servir de base à des distinctions de ce genre? (V. rapport sur l'Examen de l'organisation et des statuts de la S. D. N., préparé pour la session de Grenoble de l'Institut de droit international, 1922, p. 19.)

nisation universelle rudimentaire, mais qui doit être basée sur des Associations à caractère continental.

La grande majorité des membres et des associés de l'Institut se sont prononcés en faveur de la deuxième et de la troisième opinion : Une société des Nations unique et universelle en principe, mais avec des divisions continentales et régionales.

Voici quelques-unes de ces opinions : M. Wehberg estime que « les intérêts des peuples ont aujourd'hui un caractère universel et non continental... Mais il paraît utile de créer des organismes continentaux pour leur attribuer éventuellement certaines tâches de nature continentale, mais ces organismes doivent être en rapports étroits avec la S. D. N. et lui être subordonnés ».

Tout en admettant une tendance pour la création d'un organisme universel, M. Kaufmann, à son tour, dit que « cela n'exclut pas que plusieurs sociétés, ou associations continentales ou régionales ou à caractère autrement restreint puissent être formées. Le but d'une telle société restreinte ne doit pas être antagoniste au reste du monde humain ou à une autre société restreinte, de telle sorte.

Le but d'une telle société doit être surtout de contribuer dans son intérieur à la réalisation de *neminem laedere* et à la coopération entre les « membres de cette société ». Ce but doit être aussi à l'extérieur, vis-à-vis d'autres sociétés, de la même sorte, ou vis-à-vis de peuples individuels étrangers, « de contribuer à développer des rapports paisibles et utiles et coopérer avec eux dans les cas appropriés. A cette fin, on peut créer des offices de liaison et certains organes, délégations et conférences communs pour ces sociétés ».

M. Rolin Jacquemyns n'accepte pas qu'il se forme d'autres Sociétés des Nations ayant également pour but la paix du monde car il pourrait y avoir des rivalités entre elles, et il ajoute :

« Mais ceci n'exclut pas ce que l'article 21 du Pacte appelle les « Ententes régionales » et cette expression doit certainement être entendue dans un sens large... Il serait très fâcheux d'autre part, à mon avis, que la Société des Nations tentât d'absorber ces « ententes régionales » au lieu d'y substituer elle-même des divisions continentales ou régionales considérées comme des subdivisions de la Société des Nations. Ce serait là encore une manifestation du caractère absorbant que dans certains milieux on voudrait donner à la Société des Nations et dont j'ai signalé ci-dessus le sérieux danger. »

« Les idées actuelles des Nations en matière internationale, disait M. Fauchille ne sont pas encore suffisamment concordantes pour qu'il n'existe à proprement parler qu'une seule Société des Nations. Chaque continent présente en réalité une communauté internationale séparée qui devrait avoir une association des Nations. Il y aurait ainsi une Association des Nations européennes, une Association des Nations américaines, une Association des Nations asiatiques. Mais ces différentes Associations de Nations ne devraient pas être isolées. Ainsi plutôt que de voir des Associations de Nations véritablement distinctes préférerais-je une Association unique qui serait partagée en plusieurs divisions correspondant chacune à un continent différent. Chacune de ces divisions s'occuperait des affaires afférentes à son propre continent, les affaires mondiales seules devant être soumises à toutes les divisions réunies c'est-à-dire à la Société des Nations envisagée dans son ensemble. »

En se référant au problème régionaliste, M. Mérignhac croit aussi que la Société des Nations doit créer dans son sein des sections consacrées aux problèmes mondiaux et régionaux. « L'article 21 du Pacte, dit-il, crée la distinction entre affaires européennes et américaines et pour être avec son esprit, il convient d'étendre sa disposition aux situations similaires, c'est-à-dire aux affaires régionales d'un même continent.

Pourquoi, en effet, les nations latines ou anglo-saxonnes occuperaient-elles, par exemple, des problèmes scandinaves?

M. Blociszewski écrit que les associations régionales ou continentales ne peuvent que faciliter le développement d'une organisation mondiale « l'adoption de règles produisant effet pour un continent ou même une région seulement, ouvre la voie à l'adoption de règles universelles. L'esprit de solidarité qui doit animer les gouvernements ne peut en être que renforcé. Les diverses Associations, s'il s'en constitue plusieurs, ne doivent pas agir isolément. »

M. de la Barra croit « qu'il est à désirer que la Société des Nations d'un caractère universel, établisse des divisions continentales et régionales dans son sein même, mais de façon que l'unité de pensée et d'action soit maintenue sans méconnaître la diversité des solutions requises par la diversité même des problèmes *sui generis* des continents et des régions. Une extrême prudence s'impose, cela va sans dire, dans la classification des affaires par région ».

M. Louis Le Fur accepte notamment les divisions européennes et américaines et se prononce pour la nécessité de l'existence des divisions continentales et régionales dans la Société des Nations¹.

Enfin, et pour en terminer, citons encore l'opinion de M. de Vischer, qui lui aussi estime « que la création des groupements continentaux ou régionaux au sein d'une Société universelle paraît répondre à une nécessité, mais il faudrait que les accords régionaux destinés à préciser les principes du Pacte, ou à les développer fussent négociés sous les auspices de la Société, et par conséquent sous son contrôle² ».

Après avoir vu les opinions si concises, mais pourtant si

1. Cf. aussi L. Le Fur, *Précis de droit international public* (Dalloz), 1933, p. 319-320.

2. Partagent les mêmes opinions, MM. Adatci, Lord Philimore, Ch. Dupuis, d'Olivart, Kleen, Corsi et Bellot. V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1922, p. 20 et sqq.

nettes de toute une série de théoriciens illustres, il nous paraît intéressant de signaler une résolution de la Fédération des Associations françaises pour la Société des Nations. A la suite d'une invitation faite par la Bureau de la Fédération internationale aux différentes fédérations nationales en vue du Congrès des Associations pour la Société des Nations qui siégea en 1927 à Berlin, on demanda en même temps, la réponse à la question suivante :

« Convient-il de donner des bases soit continentales, soit régionales à la Société des Nations ? Des Etats-Unis d'Europe pourraient-ils être une de ces bases ? ».

Le texte de la résolution adoptée par la Fédération française, qui fut le résultat d'une collaboration à laquelle ont pris part, entre autres, M. G. Scelle et M. Aulard, était le suivant¹ :

« La Fédération française répond qu'en principe des groupements de nations, soit continentaux, soit régionaux, pourraient être admis dans la Société des Nations et qu'une Union européenne pourrait être un de ces groupements.

« Elle tient à dire tout d'abord que, dans sa pensée, il ne s'agit nullement de bouleverser le Pacte de la Société des Nations, mais, au contraire, de le fortifier, en l'adaptant aux circonstances, en conservant son esprit et ses formes essentielles, de manière à rendre possible l'universalité de la Société des Nations.

» Elle considère qu'il existe, soit à l'état d'ébauche, soit avec une suffisante réalité d'organisation, des groupements d'Etats qui répondent à des phénomènes particuliers de solidarité et qui ont pour bases soit la contiguïté géographique, soit des communautés d'intérêts politiques, économiques, culturels ou autres. « Que parmi ces groupements à caractère continental, régional ou autre, on voit par exemple l'Union panaméricaine,

1. Nous citons le texte d'après M. G. Scelle, *Une crise de la S.-D. N.*, p. 227.

le Commonwealth britannique, la Petite Entente, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Groupe des Etats signataires du Pacte de Locarno.

» Donc l'activité de la Société des Nations s'est elle-même engagée dans cette voie, non seulement par l'article 21 du Pacte qui admet les ententes régionales, mais en adoptant des solutions décentralisées, notamment en ce qui concerne l'activité de ses organismes techniques (par exemple communications et transit); les dispositions relatives à la sécurité (interprétation des articles 10 et 16 du Pacte les projets d'assistance mutuelle, Protocole de Genève).

» Qu'il semble urgent de chercher une solution méthodique et générale en vue de décentraliser vraiment la Société des Nations.

» La Fédération française estime donc qu'il y a lieu d'inviter le Conseil de la Société des Nations à étudier les moyens d'adapter le Pacte aux phénomènes de fédéralisme international qui se produisent en des formes soit continentales, soit régionales.

» Les bases de cette étude pourraient être :

» *a)* Reconnaissance par la Société des Nations de ceux des groupements qu'elle estimerait parvenus à un état suffisant de maturité.

» *b)* Liberté pour tout Etat de s'affilier à l'un ou à plusieurs de ces groupements.

» *c)* Contrôle exercé par l'organisation centrale de Genève sur la constitution, la compétence et l'activité politique et économique de ces groupements.

» *d)* Maintien dans l'organisation centrale :

» 1^o De l'Assemblée formée des délégués de tous les Etats, en accentuant le caractère démocratique de cette représentation; 2^o Du Conseil pour l'élection duquel l'Assemblée tiendrait compte de ces groupements; 3^o De la Cour mondiale

de Justice, chargée d'assurer l'unité du Droit international et de la jurisprudence.»

L'Union internationale des Associations pour la Société des Nations n'a pas admis ce projet qui par suite n'a même pas été soutenu au Congrès qui a eu lieu à Berlin.

« Cela tiendrait à prouver, estime M. G. Scelle, que les conceptions qu'il développe sont encore prématurées pour l'opinion publique qui s'attache étroitement à l'idée de l'universalité, sous son aspect d'uniformité, sans en concevoir les dangers¹. »

Toutefois, il est certain que la Société des Nations ne pourrait prétendre à avoir une compétence exclusive dans toutes les affaires du monde. Elle doit être en premier lieu un organe de coordination et de contrôle laissant au divers groupes d'Etats l'initiative à une collaboration mutuelle fondée sur les principes de droit et de justice. La Société des Nations doit avoir des rapports étroits avec les différents groupements qui doivent opérer l'adaptation des règles générales aux conditions régionales. L'organisation de la région doit être en pleine conformité, à tous les points de vue avec les dispositions du Pacte de la Société des Nations. Elle ne servira qu'à rendre possible l'exécution rapide et effective des engagements généraux du Pacte dans le cadre d'une région². Aussi le groupement régional devra être soumis au contrôle du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations. Ces organismes pourront désapprouver ou interdire les groupements formés seulement dans le but d'imposer leurs propres intérêts égoïstes et restreints à un autre groupement ou à un Etat isolé. La Société des Nations devra avoir la tâche de convoquer des conférences régionales et de provoquer leur organisation effective avec des organismes et des statuts

1. G. Scelle, *op. cit.*, p. 230.

2. Cf. l'opinion du délégué polonais Debsky, A. 1926, 3^e Com., p. 36-37.

propres. L'importance du régionalisme a été sinon négligé du moins envisagée avec beaucoup d'hésitation et de crainte.

Et pourtant, il nous semble que le travail de réfection de la Société des Nations doit être dirigé dans la voie de la méthode et de la discipline du régionalisme. Etre régionaliste c'est écarter l'idéalisme nuageux, pour se rapprocher du réalisme.

D'ailleurs il semble évident qu'à l'heure actuelle la Société des Nations ne peut pas à elle seule satisfaire aux innombrables exigences que lui pose la vie universelle des relations internationales. Ses devoirs écrasants ne correspondent pas aux forces dont elle dispose. Son pouvoir d'action se restreint de plus en plus. De sorte qu'elle est devenue une organisation presque purement européenne. Dans son discours de Torino, du 18 octobre 1932, M. Benito Mussolini, disait : « La Société des Nations est gravement malade... Ses institutions perdent de leur efficacité à mesure que la distance augmente. Elles peuvent avoir de l'efficacité pour l'Europe, mais lorsqu'il s'agit de l'Extrême-Orient ou de l'Amérique du Sud, les paroles ne restent que des paroles. »

A l'heure où nous sommes le monde est à la recherche de nouvelles formes d'organisation internationale. « L'insuffisance de la Société des Nations, comme l'a dit l'ancien président du Conseil de Finlande, M. Erich, paraît due à deux raisons particulières quelque peu opposées l'une à l'autre. C'est d'abord le « péché originel » de la Société des Nations : la contradiction qui réside dans sa structure à savoir le défaut d'universalité combiné avec une aspiration innée à cette universalité, une tendance vers des dimensions mondiales. La Société des Nations telle qu'elle existe à l'heure actuelle, n'est ni universelle, ni continentale : c'est son sort tragique. Si elle était universelle, elle serait fondée sur une base solide. Aucun Etat ne pourrait en sortir ni se soustraire à son emprise. La Société des Nations constituerait alors la communauté organisée du droit des gens unique et exclusive.

Si par contre la Société des Nations était une entité continentale, elle pourrait constituer une communauté plus serrée, plus concentrée, plus solide comme cela est prévu dans toutes les propositions visant à créer une Union européenne¹. »

L'acheminement vers l'universalisme ne peut se faire que par le régionalisme. Les cadres actuels de la Société des Nations doivent être élargis au delà des textes trop rigides et trop uniformes. Il faut attacher l'importance qu'il convient à l'idée de région et de continent.

« Ainsi se crée par la diversité des objets un droit spécial. Le droit international ne cesse pas d'être universel; ses objets peuvent se multiplier, ses éléments d'application changer. A travers ces objets différents la règle de droit peut prendre, comme la lumière à travers le prisme des colorations distinctes. Elle n'en demeure pas moins une dans son principe. Donc, droit international unique mais avec des modalités d'application différentes et des formules qui changent en adaptant des principes identiques à des conditions variées². »

Inspirée par ces principes l'Union juridique internationale a pris lors de sa V^e Session du 26 juin 1926 une résolution qui indiquait la possibilité de rendre plus efficace l'action de la Société des Nations, en réformant l'organisation internationale actuelle. A la séance du samedi, 26 juin, après d'amples délibérations on accepte à l'unanimité cette résolution :

« L'Union juridique internationale, réunie pour étudier la possibilité et l'opportunité d'une réforme du Pacte de la Société des Nations sur les bases continentales ou régionales, aux termes du rapport présenté par M. Alejandro Alvarez;

1. V. Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale, séance du 10 avril 1933. Compte rendu de M. Erich sur « Les Pactes superposés ».

2. V. Délibération de la V^e session de l'Union juridique internationale, opinion de M. A. de Geouffre de Lapradelle. *Séances et travaux de l'U. J. I.*, 1926, p. 205.

« Constatant expressément l'unité du Droit international attesté par la conscience humaine, développé par le progrès des sciences et des conditions économiques de la vie moderne, et manifesté par des actes répétés et concordants de solidarité qui ont trouvé leur expression la plus haute dans l'institution de la Société des Nations;

» Reconnaissant en même temps que des règles spéciales dues à des conditions géographiques et historiques particulières peuvent se former soit entre Nations d'une même région, soit entre Nations de continent à continent et qu'au lieu de porter atteinte à l'universalité du droit international base fondamentale de son autorité, ces règles la complètent et la fortifient en donnant une expression nuancée aux particularismes dont la variété harmonieuse fait la richesse de l'unité humaine;

« Convaincue que se modelant sur ce double aspect général et particulier du Droit, la communauté internationale s'organisera de plus en plus sur une double base générale et particulière se complétant et s'harmonisant pour mieux atteindre, grâce à la multiplication des efforts, le but de toute Société qui est le maintien de l'ordre et la recherche du bonheur humain;

» Estime :

» 1^o Que le Pacte de la Société des Nations est dans sa lettre comme dans son esprit, en parfaite conformité avec les idées qui précèdent.

» 2^o Que sous l'une ou l'autre forme d'organisation qui précèdent, organisations qui s'établissent sur la base du Droit, les rapports qui en naissent et qu'elles gouvernent comportent plus que des devoirs moraux, mais des obligations juridiques positives.

» 3^o Que sans aucune réforme, revision ou amendement du Pacte, il est dès maintenant possible de donner par le moyen

d'accord, soit régionaux, soit continentaux, soit intercontinentaux, une sanction effective immédiate à la règle de l'article 10 du Pacte.

» 4^o Que pour mieux réaliser sa vocation à l'universalité, la Société des Nations pouvait déléguer l'accomplissement de telle ou telle de ses tâches dans une région ou sur un continent déterminés aux organes qui y seraient établis¹. »

Ce résultat des discussions de l'Union juridique internationale doit nous servir comme conclusion. On convient d'admettre l'unité et l'universalité du droit international public, mais en même temps il faut tenir compte de l'organisation et de l'aspect régional et continental de certaines questions. Ces organismes régionaux et les accords qui les régissent ne peuvent lier que les pays du groupement respectif sans s'imposer aux autres groupements et sans être en opposition avec les principes universels du droit international. Car si les conditions géographiques, psychologiques et économiques peuvent avoir leur forte influence sur les conditions locales, régionales et continentales, ce serait une illusion et une erreur de vouloir atteindre l'universalité par l'uniformité et l'unitarisme excessif de la Société des Nations.

« L'unitarisme serait pour elle comme pour la plupart des Etats modernes une cause d'atrophie et d'anarchie². »

On peut résumer les nouvelles tendances pour l'organisation régionale dans les paroles employées par M. Donnedieu de Vabres : « *Du national par le régional à l'universel* ». Cette

1. Une commission composée de MM. de Lapradelle, de La Barra, Alvarez et Politis, a été nommée pour étudier :

1^o Les moyens les plus propres à établir une coordination entre la S. D. N. et les organismes continentaux et régionaux, formés dans son cadre ;

2^o La réforme de la composition du Conseil en prenant pour base l'élection par groupes des nations, continentaux ou régionaux ;

3^o La question de l'unanimité ou de la majorité dans les décisions du Conseil et de l'Assemblée. V. *Séances et travaux de l'U. J. I.*, p. 289.

2. G. Scelle, *op. cit.*, R. G. D. I. P., 1927, p. 835.

formule indique une des méthodes qui peut fortifier la solidarité dans la communauté internationale.

Elle ne peut être, certes, qu'une des solutions qui doit apporter sa contribution pour l'organisation de la paix dans les circonstances difficiles que nous traversons.

Car malgré « les hommes qui ont leur bouche plus douce que la crème et leurs paroles plus onctueuses que l'huile, mais la guerre dans leur cœur¹ » il faut garder néanmoins la foi vivante dans l'avenir de la paix.

1. Psaumes 55, XXI-XXIII.

Vu :
Le Doyen,
E. FERRON.

Vu, bon à imprimer :
Le Président,
M. RÉGLADE

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 7 Juin 1935
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

BIBLIOGRAPHIE

- Alvarez** (Alejandro.) — *Le Droit international américain*, Paris, Pedone, 1910.
- *La codification du Droit international*, « Ses tendances, ses bases », Paris, Pedone, 1912.
- *La Grande Guerre européenne et la neutralité du Chili*, Paris, Pedone, 1915.
- *Le Droit International de l'avenir*, Washington D. C. Institut Am. de Droit Intern., 1916.
- « Rapport concernant l'Etude critique du Pacte de la S. D. N. présenté à la 27^e Commission de l'Institut de Droit international, Paris », 1922.
- « La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales », rapport présenté à la V^e session de l'Union juridique internationale, Paris, 1926.
- « L'extension de la doctrine de Monroe en Amérique du Sud », (*Rec. de l'Acad. de La Haye*, 1930, t. V).
- « Le centenaire de la Doctrine de Monroe », *R. G. D. I. P.*, 1923.
- « Considérations générales sur la codification du Droit International américain, Rio de Janeiro, *Impresa Nacional*, 1927.
- « La psychologie des peuples de l'Amérique notamment de l'Amérique latine », *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, mai-juin 1933, Paris.
- Antakolez** (Daniel). — *La doctrine de Monroe et l'Amérique latine*, Paris, Emile Larose, 1905.
- Anzilotti** (Dionisio). — *Cours de Droit International*, trad. par M. Gilbert Gidel, Paris, Sirey, 1929.

- Ayala** (Eusebio). — « Le principe de l'*uti possidetis* et le règlement des questions territoriales en Amérique », *R. I. D.*, 1931, t. II.
- Basdevant** (Jules). — « Le premier litige porté devant la Cour centro-américaine », *R. G. D. I. P.*, 1909.
- Berthélémy** (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1934.
- Bonnard** (Roger). — *Précis de Droit administratif*, Paris, Sirey, 1935.
- Boncour** (Paul). — *Le fédéralisme économique*, Paris, 1901.
- Borel**. — « Les Etats-Unis d'Europe », *Esprit International*, 1930.
- Brunet** (René). — *La France et la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1922.
- Brunhes** (Jean) et **Vallaux** (Camille). — *La géographie de l'histoire*, Paris, Alcan, 1921.
- Calvo**. — *Dictionnaire du droit international public*, tomes I et II, Paris, 1885. Pedone.
- Cavaglieri** (Arrigo). — « Règles générales du Droit de la Paix », *Rec. de l'Acad. de La Haye*, 1929.I.
- Chklaver**. — *Le Droit International dans ses rapports avec la philosophie du droit*, thèse, Paris, 1929.
- Codresco** (Florin). — *La Petite Entente*, thèse, Paris, 1930.
- Couty** (A. R.). — « L'Ibéro-américanisme et le Panaméricanisme » *Esprit international*, 1929.
- Coudenhove Kalergi**. — *Kampf um Paneuropa*, Wien, 1926.
- Cruchaga** (Miguel). — « Les conférences Panaméricaines », *R. G. D. I. P.*, 1929.
- Dickinson** (E. D.). — « Le droit international anglo-américain », *Rec. des cours de La Haye*, 1932.
- Duguît** (Léon). — *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 1923.
- *Traité de Droit Constitutionnel*, III^e éd., tome I, Paris, Boccard, 1927.
- Eyma** (Jean). — *La Cour de justice centre-américaine*, thèse, Paris, 1928.
- Fauchille** (Paul). — *Traité de Droit international public*, tome I,

- (3 parties, 1922, 1925, 1926), et tome II, 1921, Paris, Rousseau.
- Ferrara.** — « Le Panaméricanisme et l'opinion européenne », *R. G. D. I. P.*, 1930.
- Fernandez.** — « Le Panaméricanisme et l'Europe », *R. G. D. I. P.*, 1926.
- Guillen (R.).** — « L'organisation préventive de la sécurité par la sanction de la convention relative aux armements », *R. D. I. t. XIV*, 1934, n° 3.
- Huber (Max).** — *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928.
- Jonson Long.** — « Une doctrine de Monroe asiatique », *R. D. I.* 1934.I.
- Kaasik (N.).** — « L'évolution de l'Entente Balte », *R. G. D. I. P.*, 1934.
- Kelsen (H.).** — « Décentralisation et centralisation », *Revista de Drept public*, Bucarest 1926.
- « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *Rec. des cours de La Haye*, 1926.4.
- Lambert (J.).** — « Les Etats-Unis d'Europe et l'exemple américain », *R. G. D. I. P.*, 1929.
- Geoffre de Lapradelle (A. de).** — *Cours pour le Doctorat*, Faculté de Droit de Paris, 1931-32.
- « Les Accords de Locarno », *La vie des peuples*, 1925, nov.)
- « Le Panaméricanisme à la conférence de Montevideo », *R. D. I.*, 1934.I.
- Geoffre de Lapradelle (Paul de).** — *La Frontière*, thèse, Paris, 1928.
- Lavallez.** — *Essai sur le désarmement et sur le Pacte de la S. D. N.*, Lausanne, 1926.
- Le Fur (Louis).** — *Races, Nationalités, Etats*, Paris, Alcan, 1922.
- Lorimer (J.).** — *Principes de Droit International*, traduit de l'anglais par Nyss, Paris, Ch. Marescq, 1885.
- Marcuzen (Karl).** — *Soviet Union und Völkerrecht*, Berlin, v. Stilke, 1932.
- Matos (José).** — « L'Amérique et la Société des Nations », *Rec. des Cours de La Haye*, 1929. t. XXVIII.

- Makovsky.** — « L'organisation actuelle de l'arbitrage international », *Rec. des Cours de l'Acad. de La Haye*, 1931.36.
- Mirkine-Guetzewitch (B.).** — *Droit Constitutionnel International*, Paris, Sirey, 1933
- Mirkovitch (Vladislav).** — *Des rapports entre l'art. 10 et l'art. 21 du Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1932, thèse.
- Mitrany,** — *Le Problème des Sanctions internationales*, Paris, 1926.
- Moulin (H. A.).** — *La Doctrine de Drago*, Paris, Pédone, 1908.
- Mouskelichvili.** — *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, thèse Paris, Pédone, 1931.
- Mousset (Albert).** — *La Petite Entente*, Paris, Bossard, 1923.
- Papanastasiou (A. P.).** — *Vers l'Union Balkanique*, Paris, Dot. Carnegie, 1934.
- Pétin (H.).** — *Les Etats-Unis et la Doctrine de Monroe*, Paris, Rousseau, 1900.
- Planas Suarez.** — « L'Extension de la Doctrine de Monroe à l'Amérique du Sud », *Rec. de l'Acad. de La Haye*, 1927.
- Politis (Nicolas.)** — *Les Nouvelles tendances en droit international public*, Paris, Hachette, 1922.
- *La Justice internationale*, Paris, Hachette, 1922.
- « Les accords de Locarno », *R. D. I. et L. C.*, 1929, t. VI.
- Prevet (Fr.).** — *Le régionalisme économique*, thèse, Paris, 1929.
- Pusta (C. R.).** — « L'Union Baltique », *Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale*, 7^e année, n^o 2, 1933.
- *Vers l'Union Baltique*, Paris, Alcan, 1927.
- Radovanovitch.** — « La Petite Entente », *R. G. D. I. P.*, 1933).
- Ratzel (Friedrich).** — *Politische Geographie*, Leipzig, 1897.
- Ray (Jean).** — *Commentaires du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1930.
- I. *Supplément au Commentaire*, 1931.
- et II. *Supplément* 1932.
- Réglade (Marc).** — « Perspectives qu'ouvrent les doctrines objectives du Doyen Duguit pour un renouvellement de l'étude du Droit international public », *R. G. D. I. P.*, 1930.

- *La coutume en droit public interne*, Bordeaux, Cadoret, 1919.
- Rouaard de Card.** — « Le Désarmement », *R. G. D. I. P.*, t. V.
- Rowe** (L. S.). — « L'œuvre de l'Union Panaméricaine depuis 1928 », *Esprit international*, 1931.
- Scelle** (Georges). — *Précis de Droit des Gens*, I et II, Sirey, 1932 et 1934.
- « Une crise de la S. D. N. », Paris, *La Conciliation internationale*, 1927.
- « Essai pour une Union européenne », *R. G. D. I. P.*, 1931.
- « Les Traités de Locarno », *Pour la S. D. N.*, nov.-déc. 1925.
- « Une question vitale : les ententes régionales », *Pour la S. D. N.*, 1^{er} mars 1935.
- « Une réforme de la S. D. N. », *R. G. D. I. P.*, 1927.
- Scelle** (G.) et **Mirkine-Guetzevitch**. — *L'union européenne*, Paris, 1931.
- Schindler** (Dietrich). — « Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International », *Rec. de La Haye*, 1933, 46.
- Scott** (James Br.). — *Le Progrès du droit des gens*, trad. par M. A. de Lapradelle, Paris, Les Ed. Internationales, 1934.
- « La 6^e conférence panaméricaine », *Esprit international*, 1928.
- « Les Etats-Unis et l'Amérique latine », *Esprit international*, 1928.
- Sibert** (Marcel). — « La question de la réduction des armements à la III^e Ass. de la S. D. N. », *R. G. D. I. P.*, 1923.
- « La VI^e conférence panaméricaine », *R. G. D. I. P.*, 1929.
- Strupp** (Karl). — *Das Werk von Lokarno*, Berlin, Leipzig, 1926.
- *Eléments du droit international public universel, européen et américain*, préface par M. Alvarez, Paris, Rousseau, 1927.
- Stuart Graham**. — « La politique étrangère des Etats-Unis et l'Amérique latine », Paris, La Flèche, *Centre europ. de la Dot. Carnegie*, 1930.
- « Le nouveau panaméricanisme », *Bulletin de conc. internat. publ. de la Dot. Carnegie*, n^{os} 1 et 2, 1930.

- Trelles** (Camillo Barcia). — « La Doctrine de Monroe et son développement historique, particulièrement en ce qui concerne les relations interaméricaines », *Recueil de La Haye*, 1930.
- Urrutia** (F. J.). — « La Codification du droit international en Amérique », *Rec. de La Haye*, 1928.2,
— *Le Continent américain et le droit international*, Paris, 1928.
- Villate** (Achille). — *L'impérialisme économique et les relations internationales pendant le dernier demi-siècle (1870-1920)*, Paris, Colin, 1923.
- Verdross**. — *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923.
- Viana Sa**. — *De la non-existence du Droit international américain*, Rio de Janeiro, 1912.
- Vischer** (Ch.). — « La codification en Droit international Public » *Rec. de La Haye*, 1925.VI.
- Vulcan**. — « Le Pacte Balkanique », *R. G. D. I. P.*, 1934.
- Whitton** (J. B.). — « La doctrine de Monroe », *R. G. D. I. P.*, 1933.
— « L'isolement des Etats-Unis », *R. G. D. I. P.*, 1927.
— « La doctrine de Monroe et la Société des Nations », *R. D. I. L. C.*, 1927.
- Wolf** (Francis Colt). — « General Synopsis of treatis of arbitration, conciliation judicial settlement, security and disarmement, actually in force between countries invited to the disarmement conference », Washington J. C., *Carnegie Endowment* 1933.
- Yepes** (José Maria). — « La Contribution de l'Amérique latine au développement du Droit International Public et Privé », *Rec. de La Haye*, 1930-32.

Recueils, revues et documents officiels.

Recueil des Cours de l'Académie de La Haye.
Annuaire de l'Institut de Droit International.
Séances et travaux de l'Académie diplomatique internationale.
L'Esprit International.

Revue Générale de Droit International Public (R. G. D. I. P.)

Revue de droit international et de législation comparée (R. D. I. et L. C.).

Revue de Droit international (R. D. I.).

Revue de droit international et de législation comparée (Bruxelles)

Revista de Drept Public, Bucuresti.

Actes des Assemblées de la S. D. N.

Journal Officiel de la Société des Nations (J. O.).

Résumé mensuel des Travaux de la S. D. N.

Supplément au Résumé mensuel.

Actes et documents des commissions de la S. D. N.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant-propos	1
Chapitre premier. — Du régionalisme international et du continentalisme en général	7
<i>Section I. — Le régionalisme international</i>	7
§ 1. Le principe de l'universalisme du Droit international public...	7
§ 2. Le régionalisme international ou sein du Droit international en général.....	12
<i>Section II. — Le continentalisme</i>	24
Chapitre II. — Le régionalisme créateur de règles particulières de Droit international	39
<i>Section I. — La Société régionale et le Pacte de la Société des Nations. (Création de règles particulières d'application régionale dans le cadre de la Société des Nations.)</i>	41
§ 1. Problème général d'entente régionale dans le cadre de la Société des Nations (art. 21 du Pacte).....	41
§ 2. Les ententes régionales relatives à la sécurité et au désarmement au sein de la Société des Nations (art. 10 et 8 du Pacte)....	49
A. Les pactes régionaux de sécurité.....	49
B. Le désarmement et le point de vue régional.....	80
§ 3. Le problème des sanctions et le régionalisme (art. 16 du Pacte).....	95
§ 4. Le régionalisme et l'arbitrage.....	108
<i>Section II. — Le Droit international américain. (Doctrines et règles américaines)</i>	120
§ 1. Définition du Droit international américain et justification de son existence.....	120
§ 2. La Doctrine de Monroe.....	128
§ 3. Autres doctrines : Drago, Tobar, etc.....	144
§ 4. Coutumes américaines formées en dehors des doctrines (<i>l'uti possidetis</i>).....	154
§ 5. La codification du Droit international américain.....	159
Chapitre III. — Le régionalisme créateur d'organismes internationaux	163
<i>Section I. — Organismes internationaux américains</i>	164
§ 1. L'Union Panaméricaine.....	164
§ 2. L'institution juridictionnelle régionale de l'Amérique Centrale.	172
<i>Section II. — Les organismes dûs au régionalisme international en Europe</i>	176
§ 1. La Petite Entente	176
§ 2. L'Entente Balkanique.....	190
§ 3. L'Entente Baltique	201
Chapitre IV. — Le régionalisme est-il de nature à affaiblir ou de fortifier la communauté internationale générale ?	213
Bibliographie	233

Bordeaux. — Imprimerie J. BIÈRE, 18, rue du Peugue. — 1935.
